

PREMESSA ALLA TERZA EDIZIONE

Che i manuali giuridici non siano scritti sul bronzo è cosa risaputa: annualmente, le case editrici sfornano non mere ristampe ma edizioni aggiornate, che tentano di tenere il passo del mutamento, il quale, tuttavia, interviene talora in corso di stampa, rendendo già vecchio il nuovo testo.

Avevamo auspicato un qualche assestamento della materia ma, in realtà, sapevamo e sappiamo che il “governo del territorio” è tra le più mutevoli, esposta com’è ai rovesciamenti dell’agenda politica, dettata – e non potrebbe essere diversamente – dal rapido evolvere dell’economia, dal cambiamento climatico, dalle rivoluzioni tecnologiche e dall’erompere del digitale: basti pensare ai temi della rigenerazione urbana e dell’efficientamento energetico, ma anche all’impatto dei sistemi GPS sui vecchi catasti, fondati sul metro da cantiere quando non sul passo del geometra, fino ad arrivare agli effetti della pandemia sui sistemi della mobilità, sui luoghi di vita e di lavoro e sulle logiche immobiliari.

Naturalmente, non tutto può essere versato in un testo agile e veloce, come richiesto dai nuovi ordinamenti didattici. Abbiamo perciò tenuto conto, soprattutto, delle novità, che ci sono sembrate dare maggiormente corpo ai profili di necessaria integrazione tematica e disciplinare caratterizzanti la materia trattata, e delle tendenze di più lungo respiro, nella certezza che il lettore attento e curioso potrà trovare utili spunti per successivi approfondimenti.

Ne è scaturito, più che un aggiornamento, un manuale del tutto nuovo, grazie anche a una compagine autoriale in parte diversa da quella delle precedenti edizioni: una nuova avventura come sempre nuovi sono i nostri studenti, ai quali il testo è dedicato.

Gli Autori

Milano, ottobre 2020

PREMESSA ALLA SECONDA EDIZIONE

Invecchiano presto, sotto la costante alluvione legislativa e giurisprudenziale, i manuali giuridici, specie quelli aventi ad oggetto materie “sensibili” e complesse, come il governo del territorio, dove l’urto degli interessi sovrasta ogni tentativo di oggettiva sistematizzazione.

Diventa così sempre più difficile inseguire il frenetico mutamento e, tuttavia, la necessità di dare agli studenti un testo aggiornato ci ha indotto a predisporre una nuova edizione (per così dire: ancora provvisoria), conservando l’impianto originario (a più voci e a più mani), nell’attesa di un assestamento della “materia”, che consenta anche una sua più attendibile rielaborazione critica.

Gli Autori

Milano, maggio 2014

PREMESSA ALLA PRIMA EDIZIONE

A distanza di quasi dieci anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione, la nozione di “governo del territorio” sembra aver trovato un “posto” stabile nel dibattito politico e scientifico.

Molte nebbie che ne hanno accompagnato il recepimento si sono nel frattempo diradate, a iniziare da quelle riguardanti la congruenza o meno del suo ambito definitorio con quello della tradizionale disciplina d’uso dei suoli, sicché risulta oggi evidente che esso, pur includendola, non si riduce all’urbanistica ma si estende ai diversi interessi meritevoli di tutela – residenziali, produttivi, della mobilità e dei servizi pubblici, ambientali, naturalistici e del paesaggio – che esigono di essere armonicamente ricomposti per regolarne gli usi ammissibili.

Da qui l’esigenza di un adeguamento degli strumenti didattici che, prendendo sul serio le parole, metta al centro dello studio e della formazione dei professionisti di domani la “materia”, che il legislatore costituzionale ha inserito nell’art. 117, comma 3 della Carta, avente anch’essa ad oggetto, come l’originaria urbanistica – intesa nel senso lato desumibile da un approccio storico evolutivo – il territorio e i suoi differenti usi, ma in una prospettiva di governo, cioè di coordinamento e di direzione politico-amministrativa degli interessi e delle figure preposte alla loro cura.

Naturalmente, è appena il caso di dirlo, molti problemi permangono e tuttavia, a conferma del fatto che “*nomina sunt consequentia rerum*”, appare ormai incontestabile la centralità assunta dal territorio come “bene giuridico”, che trascende le categorie tradizionali della proprietà e del possesso per attingere al ruolo di bene comune, la cui ordinata tutela e valorizzazione rientrano nella sfera degli interessi primari dell’ordinamento.

Proprio l’affermarsi di una nuova forma di rapporto fra l’individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale egli svolge le sue attività – talvolta nelle forme di una ri-territorializzazione di tipo identitario, talaltra con una più longanime e lungimirante preoccupazione anche intergenerazionale di tutela e valorizzazione delle risorse collettive – costituisce il motivo ispiratore di un lavoro, cui hanno dato il loro contributo studiosi ed operatori accomunati non solo dal medesimo interesse per una materia affascinante – che da sempre costituisce un inte-

ressante laboratorio in cui si sperimentano approcci, procedimenti, istituti da immettere poi anche nell'ordinamento generale – ma anche dall'intento di offrire ai propri studenti, specie a quelli di Facoltà non giuridiche, gli strumenti utili alla scoperta e all'esplorazione di un "territorio" scientifico troppo spesso nei loro curricula contrassegnato dall'*"hic sunt leones"* delle antiche carte geografiche.

Solo i lettori sapranno dire se la nostra missione – pur con i difetti e, si spera, con i pregi delle opere a più mani – può dirsi compiuta. A nostra parziale scusante possiamo dire che l'impresa non era delle più semplici – e il confronto con chi prima di noi si è cimentato con la materia avrebbe dovuto consigliarci maggiore prudenza – ma, com'è noto, a tutto si può resistere fuorché alle tentazioni!

Gli Autori

Milano, ottobre 2010

SEZIONE I
TERRITORIO (GOVERNO DEL)

CAPITOLO 1

TERRITORIO: UN BENE (IN) COMUNE ... E OLTRE*

1. La materia: il governo del territorio. – 2. Il bene giuridico. – 3. I soggetti. – 4. I compiti. – 5. Gli strumenti e le tecniche. – 6. ... e il tempo.

1. La materia: il governo del territorio.

La l. cost. n. 3/2001, di revisione dell'intero Titolo V della Parte II della Costituzione, ha significativamente inciso sull'assetto dei rapporti tra stato, regioni ed enti locali, disegnando una Repubblica delle autonomie, articolata su più livelli territoriali di governo, tutti dotati di pari dignità istituzionale (*ex multis*, V. Cerulli Irelli, C. Pinelli, 2004).

La revisione
del Titolo V

La nuova disciplina costituzionale ribalta il precedente criterio di riparto delle competenze, sicché la potestà legislativa è oggi esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto di limiti comuni (art. 117, c. 1) ed è attribuita, in via generale, alle Regioni (art. 117, c. 4), rimanendo allo Stato una competenza esclusiva solo nelle materie tassativamente elencate nell'art. 117, c. 2, alla quale si affianca il potere di "determinazione dei principi fondamentali" nelle materie oggetto di legislazione concorrente, elencate nel c. 3 dello stesso art. 117.

Tra queste, il "governo del territorio", formula con la quale, da un lato, si costituzionalizza una nozione penetrata nel sistema come risultante di un insieme di contributi normativi, dottrinali e giurisprudenziali, che avevano condotto, nella dinamica dell'attuazione costituzionale, alla progressiva ridefinizione dell'urbanistica e dell'edilizia, dall'altro, si dà nuovo impulso all'evoluzione della materia, fornendo lo spunto per enucleare un bene meritevole di tutela, fino ad allora rimasto nell'ombra: il territorio.

Una "nuova"
materia

In effetti, se la prima parte della Costituzione conteneva già, fin dall'origine, tutti gli elementi per poter riconoscere al bene in questione una sua

Un nuovo bene

* Questo capitolo è stato redatto da Maria Agostina Cabiddu.

specifica consistenza giuridica, dalla versione originaria della seconda parte veniva invece un'immagine radicalmente diversa, testimoniata dall'art. 117, che, per quanto qui interessa, si limitava a registrare figure e rapporti dell'ordine normativo formalmente inteso.

Il percorso
giurisprudenziale

Non è stato facile per l'interprete conciliare le due parti del testo costituzionale e tuttavia, gradualmente, si è passati da una lettura della materia urbanistica come disciplina dell'assetto e dell'ampliamento dei centri urbani (Corte cost. n. 64/1963) – ribadita, dopo i primi trasferimenti di competenze dallo Stato alle Regioni, operati dal d.P.R. n. 8/1972, dalla sent. n. 141/1972, con la quale si è escluso che la tutela delle bellezze naturali fosse da ricondurre alla materia urbanistica – a una visione più ampia, che fa riferimento – a seguito al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 – all'intero territorio comunale e ai suoi usi (Corte cost. n. 239/1982), fino a ricomprendervi la tutela dell'ambiente e della sua salubrità (Corte cost. n. 382/1999).

(in)congruenze

Quanto alla portata della nuova “materia”, vi è chi ne ha messo in luce la sostanziale coincidenza con l'originaria “urbanistica ed edilizia”, chi ha parlato di “separazione” tra le due (riconducendo la vecchia alle nuove competenze esclusive della regione, ai sensi dell'attuale c. 4 dell'art. 117) e chi abbraccia la tesi dell'“incorporazione”, che ricomprende senza esaurirlo, l'urbanistica e l'edilizia nel governo del territorio, determinata da fattori diversi: il passaggio dall'unitarietà del piano regolatore alla diversificazione delle funzioni urbanistiche; la diffusione di una disciplina postvincolistica che privilegia gli strumenti consensuali e la rigenerazione condivisa; lo spostamento del baricentro amministrativo verso gli enti locali e il rafforzamento del ruolo dei Comuni.

È però, nel frattempo, la stessa nozione di “territorio”, come ricevuta dalla tradizione, ad apparire oggi insufficiente, a fronte dei rapidi mutamenti, ormai riguardanti anche il quadro di riferimento generale.

Terra e
Nomos

Certo è che il territorio è all'origine stessa del fenomeno giuridico se è vero che i tre significati (appropriazione, divisione, produzione) della parola greca “*nomos*” hanno tutti a che fare, originariamente, con la terra (C. Schmitt, 1972, 295 ss.) questa essendo l'oggetto della prima forma di proprietà; della misurazione, suddivisione e distribuzione originaria; delle primitive attività economiche (coltivazione e allevamento del bestiame).

Lo spazio della
rappresentanza

Il legame del diritto con la terra non è mai venuto meno ma si è, naturalmente, evoluto e così, in tempi a noi più vicini, il territorio diventa: *patrimonium principis*; componente essenziale insieme al popolo dello stato nazionale; elemento costitutivo della persona giuridica statale e degli enti detti appunto territoriali; ambito spaziale di esercizio della sovranità.

La fine
dei confini

Oggi, di fronte a un mondo senza confini, quale è quello della comunicazione, della tecnologia e dell'economia – il mondo “globalizzato” –, i

fondamenti teorici della territorialità, intesa come garanzia della generalità rispetto agli interessi particolari delle persone e dei gruppi e, in quanto tale, presupposto della sovranità e della rappresentanza politica, sono progressivamente erosi e mutano di conseguenza i risvolti pratici attinenti all'organizzazione e all'azione dei pubblici poteri. Dall'uniformità/omogeneità, finora assicurata dalla finzione dello Stato-persona, si passa infatti a un sistema policentrico, che vede il progressivo sfaldamento delle frontiere statali dall'alto e l'evanescenza, dal basso, dei confini amministrativi – Comuni, Province, Regioni – che riflettono ormai solo formalmente un'organizzazione territoriale del tutto inadeguata rispetto alle realtà insediative contemporanee, incapaci come sono di afferrare la dimensione della città “infinita”, delle grandi e anonime periferie dove la campagna si indurisce nella città, degli insediamenti rurali attraversati dalle grandi reti di comunicazione e non più distinguibili dal punto di vista socio-economico dai centri urbani, dei piccoli borghi abbandonati o ridotti a villaggi-vacanze.

Ciò non significa, com'è ovvio, negare significato al radicamento territoriale dal punto di vista della legittimazione delle istituzioni (politiche) – non è un caso che proprio le istituzioni sovra-nazionali siano state il luogo di emersione del principio di sussidiarietà ovvero di una ri-territorializzazione della rappresentanza, attenta non solo alla statica della sovranità ma anche alla dinamica degli interessi – quanto piuttosto mettere in luce l'emergere di aspetti e profili del territorio, anch'essi meritevoli di attenzione giuridica (M.A. Bartoli, A. Predieri, 1983, 692), ma perlopiù trascurati dalle consuete ricostruzioni.

Il che è quanto dire che il territorio non corrisponde più, necessariamente, all'insieme delle istituzioni e degli interessi geograficamente situati, né esaurisce il proprio significato nell'essere parte costitutiva degli enti territoriali, la semantica del termine alludendo oggi, anche nel comune sentire, a una nuova forma di rapporto fra l'individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale egli svolge le sue attività, una sorta di identità territoriale, che supera le categorie tradizionali della proprietà e del possesso e fa riferimento a una serie indefinita di interessi, caratterizzati dall'essere parti di questo legame fondamentale e che si possono raccogliere – con una sintesi verbale che non ha un'immediata rispondenza nell'ordinamento positivo strettamente inteso – nella nozione di “bene territoriale”.

Con il che, ancora non è chiaro se tale *communis opinio* si traduca in una categoria rilevante dal punto di vista giuridico o non si tratti piuttosto di una connotazione di valore generico, che, pur ponendosi in rapporto di genere a specie rispetto ad altre (giuridicamente significative) – quali “bene ambientale”, “bene paesaggistico”, “bene urbanistico”, “bene infrastrutturale”, etc. –, di per sé non sia in grado di andare oltre la soglia del pre-giuridico.

Territori e
sussidiarietà

Semantica di
“territorio”

Il nuovo legame
territoriale:
identità e
interessi
economici

2. Il bene giuridico.

Il territorio come
"bene giuridico"

La (ri)costruzione di un concetto soggiace, in una scienza combinatoria come quella praticata dal giurista, alla regola fondamentale del "rasoio di Occam", principio di economia che vieta l'inutile moltiplicazione di enti e categorie, sicché il crearne di nuovi deve servire a qualcosa, consentendo di guardare alla realtà in maniera più adeguata e di "far cose" altrimenti non fattibili.

La nozione

L'assunto è che la nozione di "bene territoriale", in quanto espressione del rapporto dell'uomo con l'ambiente che lo circonda, serva appunto non tanto a definire quanto piuttosto a "riferire" di un orizzonte di vita, di un contesto di inclusione e identificazione, di un "*locus*" in cui le persone e le comunità possono con-vivere e crescere, cioè a legare il fascio di interessi che riguardano specificamente quel rapporto, garantendone la promozione e la tutela.

I caratteri della
nozione: apertura

Quanto ai caratteri, si osserva, riprendendo la nota ricostruzione del concetto di "bene culturale" (M.S. Giannini, 1975-1976), che siamo anche qui di fronte a una nozione "aperta", il cui contenuto definitorio non viene cioè dal diritto ma da altri campi del sapere: economia, scienze naturali, arte, etc., sì da (ri)assumere tutto il complesso degli interessi, legati al territorio e alle sue trasformazioni e, talora, già singolarmente oggetto di tutela giuridica. Il *quid pluris* della "nuova" nozione è, appunto, quello di cogliere, andando oltre l'eterogeneità e le specificità delle normative di settore, la relazione fra questi interessi e il contesto, l'esigenza cioè dell'equilibrio fra protezione e sfruttamento delle cose, fra conservazione e fruizione, fra tutela e valorizzazione: una sorta di (meta) interesse, proprio della collettività stanziata in un luogo e che la identifica come una comunità radicata nel passato – nella storia, nell'economia, nella cultura – per proiettarla nel futuro.

Governo del
territorio e
meta-interesse
territoriale

Tale concetto prende dunque sul serio l'introduzione, nell'art. 117 Cost., del "governo del territorio", come disciplina organica della tutela, della gestione e degli usi della terra e delle sue risorse. Se, infatti, il perseguimento esclusivo di un dato interesse può portare alla contaminazione e financo alla distruzione dell'insieme, l'assunzione di un punto di vista superiore mira a individuare una sintesi, capace di supportare sia la funzione di polizia che quella di impulso e direzione dello sviluppo, conferendole il pregio – tanto più essenziale in tempi in cui le potenzialità distruttive delle attività umane sembrano prevalere su quelle costruttive – di consentire la più ampia possibilità di intervento pubblico.

Complessità
e sintesi

Ovviamente, ciascuna legge avente ad oggetto le singole specie di interessi, cui si è accennato – l'urbanistica, la difesa del suolo, la protezione civile, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, le grandi reti di traspor-

to, etc. –, ricostruisce a suo modo organizzazione, procedimenti, criteri di composizione di interessi e di misure adottabili (in una parola: disciplina), dando vita a ordini normativi separati, che rischiano di pretermettere l'elemento che, dal nostro punto di vista, le accomuna, ovvero la necessaria complessità (come secondo carattere) dell'interesse oggettivo, riferibile a qualsiasi "entità del mondo esterno" in quanto portatrice del "valore territoriale", espressione della fondamentale esigenza di equilibrio fra la protezione delle cose e lo sfruttamento delle stesse (*infra*, Sez. I, Cap. 3 ma anche Sez. II, Cap. 4 e Sez. III, Capp. 1 e 2).

Questo spiega non solo come qualsiasi entità del mondo esterno possa assumere o, viceversa, perdere valore territoriale – dal fabbricato residenziale, all'insediamento produttivo – ma anche l'irriducibile ambivalenza che caratterizza l'oggetto del nostro discorso: da un lato, come già accennato, presupposto necessario per una più ampia e migliore tutela di interessi collettivi non altrimenti adeguatamente presi in considerazione dall'ordinamento, dall'altro, nodo di resistenze e di reazioni interdittive che, pur riconoscendo la bontà degli interessi più generali, finiscono spesso per interpretarli in chiave egoistica e di autoprotezione, opponendosi alle localizzazioni sgradite (discariche, elettrodotti, antenne, reti di trasporto, etc.), come evidenziato dal fenomeno della varie sindromi Nimby (*not in my back yard*) o Banana (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*) che siano.

Emerge così il terzo e non meno importante carattere del bene giuridico che si va delineando, ovvero la sua immaterialità. Questo, infatti, anche quando supportato da cose (suolo, opere, servizi, beni culturali, etc.), non si identifica con le stesse e con la loro "fisicità": un quartiere è certamente un aggregato di cose ed è pacifico che su una stessa cosa – e a maggior ragione su un complesso – possano insistere più beni patrimoniali e altrettanti diritti: proprietà collettive (strade), pubbliche (scuole, uffici pubblici), private, condominiali, diritti d'uso e di abitazione, di garanzia, etc. Tutta questa varietà di cose e posizioni giuridiche non riguarda, però, l'essere il quartiere, in quanto tale, un "bene territoriale", che è piuttosto un valore (immateriale), che nasce dalle diverse "cose" che lo compongono e che sono comprese nel suo perimetro fisico ma si distingue da esse, tant'è che le singole cose possono fisicamente mutare e persino perire, così come può mutare la loro condizione patrimoniale, senza che per questo vengano meno il quartiere e le necessità della convivenza che ad esso si riferiscono e che formano oggetto del bene giuridico di cui si discute.

Come bene patrimoniale, il territorio può dunque formare oggetto del diritto di proprietà e/o di altri diritti reali; come bene territoriale, cioè bene giuridico in sé considerato, esso soggiace invece a potestà pubbliche, volte non a soddisfare un interesse personalizzato ma piuttosto a stabilire

Interessi
contrapposti
e sindromi

Immaterialità

"Bene" e "cosa"

un rapporto che non è «sul» ma «per il territorio», salvaguardando l'effettiva, non astratta, relazione di godimento che può costituirsi tra gli individui – a prescindere dal titolo formale – e la realtà esteriore.

Pubblicità

Da qui il quarto carattere del “bene territoriale”, ovvero la sua “pubblicità”. È appena il caso di precisare che la pubblicità non è da intendere in senso soggettivo, ovvero come appartenenza della cosa al demanio o al patrimonio dell'amministrazione ma piuttosto come inerenza del bene a un interesse generale, quello appunto di conservare le cose e il loro contesto, pur secondando i processi vitali della società (*infra*, in particolare, Sez. II, Cap. 4 e Sez. III, Capp. 1 e 2). Interesse particolarmente sentito oggi, dal momento che il radicamento territoriale è diventato parte integrante dell'agenda politica e “ragione sociale” di associazioni e comitati di cittadini che rapidamente sorgono quando l'ambiente, il paesaggio, un luogo o un prodotto tipico sono messi in pericolo.

Poteri pubblici e libertà dei privati

Dunque, sostantivo è il bene (giuridico), non la cosa che ne può costituire, volta per volta, il supporto materiale, ed è facile comprendere come la posizione dell'ente pubblico, nella sua qualità di soggetto esponenziale della comunità, non tanto si qualifichi per la titolarità di diritti di natura patrimoniale quanto piuttosto per i poteri normativi e conformativi di cui esso si avvale per il perseguimento dell'interesse comune.

A ciò corrisponde, dalla parte del cittadino proprietario o imprenditore, una soggezione nei confronti dell'esercizio delle potestà pubbliche, che si traduce nell'essere destinatario di provvedimenti i cui effetti giuridici, guardando alla tutela e alla valorizzazione del bene territoriale, possono talvolta riguardare anche (il regime giuridico del) le cose che ne costituiscono il supporto materiale.

Basti pensare a tutta la problematica relativa all'estensione delle prescrizioni conformative del diritto di proprietà, connessa all'esercizio dei poteri pianificatori e, in particolare, all'apposizione dei vincoli urbanistici e, in negativo, al peso della rendita urbana sullo sviluppo della città e dell'economia. Il che è quanto dire che proprio la pubblicità del bene territoriale impone allo Stato di intervenire per assicurare una disciplina del rapporto proprietà-pianificazione uniforme su tutto il territorio nazionale, al fine di arginare l'avanzata della speculazione, del disordine, del degrado urbano.

Sul piano più generale – e non è aspetto meno rilevante – al riconoscimento del territorio come bene giuridico pubblico corrisponde però anche una posizione attiva in capo al cittadino, inteso non come privato proprietario ma, etimologicamente, “*uti civis*”, a partecipare, singolarmente e collettivamente, alle scelte circa la destinazione e l'uso del territorio, a partire dalla progettazione, fino alla decisione e all'attuazione, sul presupposto di

una condizione paritaria dei diversi attori (pubblici e privati) e della loro appartenenza a uno stesso mondo, a uno stesso ordinamento, dove norme e attività si rincorrono e si compongono, secondo criteri elastici e senza la pretesa di soluzioni definitive.

Quanto ai rapporti fra cittadini, è ormai evidente che – al di là delle dicotomie (pubblico/privato, Stato/mercato, etc.) – la proprietà pubblica o privata che sia, non esaurisce la molteplicità e complessità delle relazioni persone/beni. Sempre più diffuse, anche in economia, sono infatti le logiche dello scambio, della condivisione, della circolarità, che presuppongono un equilibrio fra presenza *uti singuli* e presenza *uti cives* e hanno ad oggetto non necessariamente cose, la cui ricerca è alla base di relazioni sociali di mutua esclusione, secondo la regola per cui “dove sono io non c’è posto per te” (L. Lombardi Vallauri, 1981, 456 ss.) quanto piuttosto utilità o “beni”, come appunto il territorio, che presuppongono un “noi”, una comunità della quale si è parte e nella quale ci si riconosce (*infra, amplius*, Sez. I, Cap. 4 e Sez. IV, Cap. 2).

In questo senso, il territorio è bene comune (S. Rodotà, 2012), bene cioè caratterizzato da un vincolo di destinazione, che lo rende funzionale alla realizzazione dei fondamentali diritti civili e sociali – identità, ambiente, cultura, paesaggio, etc. – del gruppo umano che lo abita; in quanto tale, esso esige, dunque, politiche adatte a governare le crescenti interdipendenze, sciogliendo i veti incrociati attraverso strumenti di azione e relazione concretamente comuni.

Al fondo del necessario equilibrio fra presenza *uti singuli* e presenza *uti socii*, la consapevolezza, secondo l’insegnamento dei saggi, che la terra non l’abbiamo ricevuta in eredità dai padri ma solo presa in prestito dai figli.

3. I soggetti.

La complessità della “materia” e i caratteri del bene giuridico considerato implicano una pluralità di enti coinvolti nel “governo” e la mobilità dei confini delle loro competenze, a seconda della “dimensione” (non geografica ma socio/economica) degli interessi.

Se, infatti, nella versione originaria del sistema, imperniata sul binomio unità politica/unità amministrativa, i soli preposti al governo del territorio erano i Comuni e lo Stato, oggi, molte decisioni pubbliche o con conseguenze rilevanti per l’intera collettività non sono più esclusivo appannaggio di tali enti, che tuttavia rimangono snodi essenziali, centri di riferimento politico-amministrativo di una galassia di soggetti e istituzioni che su di essi convergono: organismi sovranazionali, autonomie locali e fun-

Territorio
bene comune

Pluralismo
istituzionale

zionali (enti parco, autorità di bacino, camere di commercio), per non dire delle imprese (talvolta organismi di diritto pubblico, come l'ANAS, la RFI, l'Enel, l'Eni, etc.) e dei semplici privati, il cui apporto – tanto necessario quanto problematico – reclama politiche pubbliche di ampio respiro, in grado cioè di stabilire un nesso fra interesse generale e interessi privati e locali, in breve, fra istituzioni, economia e territorio (*infra*, Sez. II, Cap. 4 e Sez. III, Capp. 1 e 2).

L'albero
delle fonti

Quasi superfluo dire che il pluralismo soggettivo che caratterizza la materia si manifesta innanzitutto sul piano normativo, dove i principi di derivazione comunitaria e quelli costituzionali costituiscono l'ordito sul quale tesse la trama il legislatore regionale, nel rispetto della legge – di principio e, per taluni settori, esclusiva – statale. L'ordine costituzionale delle competenze sembra muoversi, insomma, secondo un criterio che vorrebbe valorizzare le espressioni normative dell'autonomia, regionale e locale, sul presupposto di una più immediata aderenza alle esigenze da regolare.

La radice
sovrana nazionale
...

Partendo dai principi, si osserva che, pur rimanendo la materia “governo del territorio” saldamente in mano agli stati membri, si sono progressivamente estesi gli interventi dell'Unione Europea, volti ad assicurare, attraverso un metodo programmatico di tipo condizionale o orientativo, la sostenibilità dello sviluppo, la coesione interna e l'adozione di «misure aventi incidenza sull'assetto territoriale e (...) sulla destinazione dei suoli», ai sensi dell'art. 175, c. 2, TCE. Quanto al diritto comunitario derivato – oltre alle direttive sull'ambiente, non prive di effetti nel nostro ambito – appaiono direttamente connesse al governo del territorio iniziative e strumenti di varia natura, quali i progetti *Urban*, i programmi *Interreg* e i programmi *Leader* per progetti pilota di sviluppo sostenibile nelle zone rurali fino allo “Schema di sviluppo dello spazio comunitario”, una sorta di Libro bianco che individua nella necessaria ricerca del dialogo fra istituzioni pubbliche e privati la strada maestra per la definizione e l'attuazione delle politiche e delle scelte programmatiche.

... e quella
costituzionale

La stessa *ratio* ispirava, nonostante i molti problemi nel frattempo emersi, la revisione, operata dalla l. cost. n. 3/2001, del Titolo V della Costituzione. Il testo originario dell'art. 117 Cost. non riconosceva, come è noto, alle Regioni potestà legislative esclusive, ma attribuendo l'urbanistica e l'edilizia alla competenza concorrente, le abilitava a legiferare – nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato – in una materia a forte propensione espansiva, la quale, già con i primi decreti di trasferimento, veniva a identificarsi con la “disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali, riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la

protezione dell'ambiente" (art. 80, d.P.R. n. 616/1977). La successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale confermerà la tendenza, contribuendo ad individuare nella Regione l'ente di gestione e di direzione politica del territorio di riferimento, anche a spese della funzione di indirizzo e coordinamento che lo Stato mostrava di non essere sempre in grado di esercitare.

Da questo punto di vista, il nuovo art. 117 Cost., come già osservato, non fa che adeguare la terminologia alla nuova sostanza concettuale, senza peraltro sciogliere definitivamente il nodo del riparto di competenze. Mentre infatti l'urbanistica e l'edilizia – di cui all'originario art. 117 – risultavano comunque materialmente definite e semmai era l'ampiezza dell'ambito di riferimento a risultare mutevole, la nuova potestà, che si caratterizza per il fine che con essa si intende perseguire, impedisce un chiaro riparto per materia, prefigurando una competenza che intercetta attività, interessi e beni diversi, che esigono di essere coordinati e messi in equilibrio, cioè appunto di essere governati.

A complicare ulteriormente il lavoro dell'interprete vi è la necessità di combinare una competenza secondo il fine – quale è quella che qui interessa – con altre, che pure riguardano direttamente, come si vedrà meglio nel prosieguo, gli usi e le trasformazioni del territorio. È il caso, per es., di alcune materie anch'esse di legislazione concorrente ("*porti e aeroporti civili*", "*grandi reti di trasporto e di navigazione*", "*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*") e di altre attribuite invece alla potestà esclusiva dello Stato, come la "*tutela dell'ambiente*" o la "*tutela della concorrenza*". Ciò comporta che le esigenze del suo governo non escludano "*la configurabilità in ordine al territorio di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anche esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità*" (Corte cost. n. 359/1985).

Con il che non si intende, naturalmente, negare la portata innovativa della revisione, dal momento che non vi è dubbio che i margini di un possibile intervento dello Stato nella "materia" considerata risultano notevolmente ridimensionati e tuttavia, proprio il ricorso alla formula del "governo del territorio" suggerisce una soluzione del problema del riparto – diversa da quella "materiale" –, la quale, rigettando ogni ipotesi di riserva del potere decisionale ad uno solo dei soggetti, sappia tener conto del tipo e della dinamica degli interessi, della pluralità degli attori coinvolti e delle esigenze di adeguatezza e differenziazione che caratterizzano i diversi interessi incidenti sul territorio (sul punto, Corte cost. n. 303/2003).

Il tronco della legge statale ...

... e i rami regionali

"Materia" e "fine"

Sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza

4. I compiti.

La pubblica
amministrazione
come
organizzazione

A differenza dell'amministrazione dello Stato liberale, ispirata al modello unitario e gerarchico di derivazione francese, quella prefigurata dalla Costituzione è un'organizzazione pluralista, articolata in una molteplicità di strutture autonome e decentrate, alle cui esigenze devono adeguarsi i principi e i metodi della legislazione della Repubblica, che si afferma una e indivisibile. La dialettica tra autonomia ed unità, spesso rappresentata in termini di insanabile contraddizione, riflette invece i due opposti movimenti che da sempre animano la storia degli Stati e, in particolare, del nostro: da un lato, la spinta alla differenziazione delle comunità locali rispetto alla politica nazionale e, dall'altro, il moto contrario, dettato dall'esigenza di superamento delle particolarità in una sintesi unitaria.

Dal "parallelismo"
alla "località"
dell'amministrazione

Quasi superfluo, a fronte della naturale tendenza del potere politico e amministrativo a risalire rapidamente la linea verticale per ricollocarsi al centro (chiaramente dimostrata dall'esperienza regionalistica), sottolineare l'esigenza di garantire specificamente, attraverso regole e principi costituzionali, gli interessi delle collettività locali e l'individuazione degli ambiti territoriali nei quali questi interessi devono essere rilevati e soddisfatti. In questa prospettiva si colloca la revisione del Titolo V della Costituzione e l'abbandono dell'originario "principio del parallelismo" fra legislazione e amministrazione, con l'attribuzione ai Comuni dei compiti amministrativi ed è ovvio, che la "materia", che qui in particolare interessa, costituisca, anche da questo punto di vista, un laboratorio ideale per mettere alla prova quei principi di località, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che, ai sensi del nuovo art. 118 Cost., sono alla base dell'azione e dell'organizzazione amministrativa.

Chi fa che cosa

Alla luce di quei principi, la questione del riparto delle competenze fra i diversi soggetti e organi si pone, oggi, non più sulla base dell'astratta definizione contenutistica della materia, ma in relazione al concreto "chi fa che cosa e a quali condizioni". La complessità delle funzioni di governo del territorio, che si manifesta, come si è visto, già a livello di riparto di competenze legislative, diventa – se possibile – ancora più articolata sul piano delle funzioni amministrative, a partire da quella principale di "regolazione" urbanistica, cioè dall'assegnazione, attraverso i piani, di una specifica disciplina d'uso a ciascuna porzione del territorio, passando per le funzioni ad essa strumentali – la vigilanza, la prevenzione e la repressione delle violazioni – fino alla gestione, che è funzione amministrativa solo in senso descrittivo, avendo per fine l'attuazione delle trasformazioni urbanistiche programmate senza esercizio di poteri autoritativi se non in via eventuale e strumentale, mentre la salvaguardia, diretta ad evitare trasformazioni ur-

banistiche e interventi edilizi che possano compromettere le scelte di pianificazione o la determinazione della disciplina sostanziale della funzione urbanistica, si esplica attraverso atti normativi.

Naturalmente, l'enfasi posta, anche ai fini del riparto, sulla funzione in sé è frutto del necessario collegamento, che la giurisprudenza aveva da tempo evidenziato, tra il territorio e la dimensione degli interessi, nel senso che uno stesso territorio può ben essere l'oggetto di plurime e diversificate funzioni amministrative, che si giustificano appunto nell'ottica della diversità degli interessi facenti capo a ciascun ente in relazione a quel territorio.

E così, la "regolazione" vede coinvolti più soggetti, a seconda che si tratti di dettare la disciplina sostanziale del potere di pianificazione urbanistica o di predisporre i piani che invece costituiscono vero e proprio esercizio del potere conformativo dei suoli e della proprietà; di "pianificare", in via generale, l'ordinato assetto del territorio oppure di perseguire l'ulteriore fine di tutela di specifici interessi pubblici, attraverso piani di settore (paesaggistici, delle aree di sviluppo industriale, dei parchi, etc.), adottati dalle relative Autorità (Soprintendenze, Consorzi, Enti parco, etc.); di stabilire i limiti generali della trasformabilità del territorio comunale e le linee strategiche del suo sviluppo (decisioni spettanti rigorosamente al consiglio comunale) ovvero di specificare le prescrizioni del piano generale relativamente a un determinato ambito di trasformazione, prescrivendo le urbanizzazioni necessarie, etc. (scelte rimesse talora alla negoziazione con gli interessi privati anche in funzione perequativa).

Rientrano invece fra i compiti dei Comuni gran parte delle funzioni di gestione, di vigilanza e sanzionatorie, fermo restando che la pianificazione di livello comunale deve tener conto dell'esercizio delle funzioni precettive svolte dagli altri enti, essendo i piani urbanistici comunali sottoposti a una valutazione di coerenza rispetto ai piani territoriali di competenza di Regione e Provincia, secondo quanto disposto dalla normativa regionale di governo del territorio.

Certo è, infatti, che i Comuni non godono di attribuzioni esclusive relativamente ai compiti amministrativi, giacché altri enti possono vantare un interesse proprio alla realizzazione di progetti di trasformazione urbanistica ed edilizia e/o essere titolari di funzioni dirette a tutelare interessi differenziati, ancorché correlati a quelli urbanistici. In ambedue le ipotesi vengono in rilievo istituti tesi a consentire l'esercizio da parte di ciascun ente delle funzioni di controllo relative al proprio livello di interesse.

D'altra parte, la complessità del sistema – che vede coinvolti soggetti, che hanno nel territorio uno dei propri elementi costitutivi ma anche autonomie "funzionali" – rende spesso necessario attivare, anche in via ordinaria, meccanismi di coordinamento e di collaborazione tra amministra-

Dimensione
degli interessi
e compiti
amministrativi

Generale/
settoriale

Il ruolo del
Comune

Gli strumenti
di raccordo e di
semplificazione

zioni diverse, al fine di semplificare e accelerare i procedimenti.

Molti sono, in effetti, i casi di competenza “frazionata”, nei quali la possibilità di adottare l’atto conclusivo del procedimento dipende dall’assenso di tutte le autorità coinvolte. Da qui, al fine di evitare l’impasse procedimentale e di favorire il raggiungimento di una decisione condivisa, specie di fronte all’elaborazione di atti complessi, quali i piani urbanistici e territoriali o i provvedimenti di localizzazione di opere e infrastrutture, l’introduzione, dapprima in via di prassi e poi attraverso tipizzazioni progressive in numerose leggi speciali (v. ad es. l’art. 3-*bis*, l. n. 441/1987) fino alla loro generalizzazione con la legge sul procedimento amministrativo, di strumenti di semplificazione e consensualizzazione, quali la conferenza di servizi (art. 14 ss. dalla l. n. 241/1990 e ss. mm.) e gli accordi (v. in generale, artt. 11 e 15 dalla l. n. 241/1990).

La separazione
tra politica e
amministrazione

Se poi si guarda al riparto fra organi, il principio di separazione tra indirizzo politico-amministrativo e attività di gestione (oggi disciplinato, per quanto attiene ai Comuni, dagli artt. 42 e 107, d.lgs. n. 267/2000) fa sì che la funzione precettiva, competenza, per l’iniziativa e la predisposizione dei piani territoriali e urbanistici (oltre che di altri piani e programmi, compresi quelli relativi alle opere pubbliche), per lo più alle Giunte (comunali, provinciali e regionali) e per l’approvazione ai Consigli, spettando invece ai dirigenti dell’ente l’adozione di atti e provvedimenti concreti.

5. Gli strumenti e le tecniche.

Territorio
e sviluppo

Quando dunque, nel 2001, la revisione del Titolo V introduce in Costituzione la formula “governo del territorio”, si incrociano, in modo forse non del tutto consapevole, sensibilità e concezioni su temi apparentemente distanti ma tutti aventi a che fare con l’essere dell’uomo nel mondo, con la sua “situazione”, cioè con il suo legame (sociale, economico, culturale, istituzionale, etc.) con un dato territorio.

Piani e
programmi

Sullo sfondo, anni in cui l’intero quadro dei rapporti fra la società e lo Stato e quindi fra l’economia e la politica erano stati sensibilmente modificati, sulla spinta della necessità di dare sostanza ai “fini sociali” posti dalla Costituzione. Com’è noto, i tentativi di conciliare la libertà dei comportamenti economici con la fissità della regola politica, secondo la formula della programmazione (dal “Piano Saraceno” del 1949 al “Piano Vanoni” del 1955, miranti alla razionalizzazione pluriennale della spesa e dell’intervento pubblico in economia), ovvero la predisposizione di direttive e indirizzi per uno sviluppo economico integrato, non hanno prodotto nel nostro Paese tutti i frutti sperati. Tuttavia, mentre si assiste al fallimento della