



**Università
degli Studi
di Ferrara**

**DOTTORATO DI RICERCA IN
“DIRITTO DELL’UNIONE EUROPEA E ORDINAMENTI
NAZIONALI”**

CICLO XXXVI

**COORDINATORE
Prof. Giovanni De Cristofaro**

**Le nuove frontiere del governo del territorio: tra
diritto dell’Unione europea e principi in transizione**

Settore Scientifico Disciplinare IUS/10 DIRITTO AMMINISTRATIVO

Dottorando
Dott. Davide Tumminelli

Tutore
Prof.ssa Marzia De Donno

INDICE

Introduzione

1. <i>Le ragioni dello studio</i>	1
2. <i>L'oggetto dello studio</i>	4
3. <i>Il metodo di ricerca</i>	6
4. <i>Qualche precisazione sulla comparazione</i>	11

PARTE PRIMA

IL COMPLESSO SISTEMA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO COME MATERIA LEGISLATIVA E COME FUNZIONE AMMINISTRATIVA

Capitolo I

Le nozioni di “urbanistica” e di “governo del territorio” nell’ordinamento italiano

1. <i>I primi anni dopo l’Unificazione, la centralità del diritto di proprietà e la legge 17 agosto 1942, n. 1150</i>	13
2.1. <i>L’avvento della Costituzione e la “funzione sociale” della proprietà</i>	15
2.2. <i>Verso il “governo del territorio”</i>	24
3. <i>Due decenni di interrogativi: la riforma del Titolo V della Costituzione e il governo del territorio</i>	26
3.1. <i>Il riparto di competenze alla luce della giurisprudenza costituzionale</i>	30
3.2. <i>(segue...) Il governo del territorio e i confini delle potestà degli enti territoriali</i>	37

Capitolo II

Il “potere di governo del territorio”, l’allocazione delle funzioni e il rapporto tra amministrazione e amministrati

1. <i>La funzione amministrativa: il “potere di governo del territorio”</i>	51
2. <i>L’integrazione dei nuovi interessi pubblici nel contesto del governo del territorio: il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e i più recenti orientamenti della Corte Costituzionale</i>	69
3. <i>Le teorie della complessità applicate all’analisi della funzione di governo del territorio</i>	78
4. <i>Il ruolo degli enti territoriali nel governo del territorio</i>	87
4.1. <i>Il Comune</i>	89
4.2. <i>La Provincia</i>	96
4.3. <i>La Città Metropolitana</i>	102
4.4. <i>La Regione</i>	107
5. <i>Il punto di vista degli amministrati: interessi privati, prerogative e tutele</i>	117
5.1. <i>Verso un principio di partecipazione “obbligata” del privato nel governo del territorio?</i>	120

5.2. Il ruolo delle “aggregazioni” e delle “collettività” nel governo del territorio	127
--	-----

PARTE SECONDA

IL GOVERNO DEL TERRITORIO “EUROPEO”. I SUOI PRINCIPI E I NUOVI EQUILIBRI COMPETENZIALI IN MATERIA

Capitolo I

L’influenza del diritto internazionale e del diritto ambientale dell’Unione europea nella materia del governo del territorio

1. Il diritto ambientale internazionale, le sfide globali e gli interessi pubblici di rango sovranazionale	132
1.1. Il diritto internazionale e la crescente rilevanza del governo del territorio	138
2. L’emergenza climatica, il “vecchio” e il “nuovo” approccio dell’Unione europea e l’impatto sugli ordinamenti degli Stati membri	141
3. I Programmi d’azione ambientale, l’evoluzione storica delle competenze dell’Unione europea nella materia ambientale e l’impatto sul governo del territorio	153
3.1. (segue...) Il percorso di giuridicizzazione delle politiche e strategie europee inerenti alla tutela e all’uso del suolo	160
4. L’attuale riparto delle competenze connesse al governo del territorio tra Stato e Unione europea	166
5. Il processo di giuridicizzazione delle nuove politiche europee di matrice ambientale e l’impatto sulla materia del governo del territorio e sul riparto delle competenze tra Stato e Unione	171
5.1. I tre regolamenti sul clima e le fondamenta di un nuovo linguaggio	172
5.2. La direttiva 2007/02/CE, l’importanza dei dati e delle informazioni geografiche e territoriali nel governo del territorio di matrice europea e il possibile impatto sull’ordinamento italiano	176
5.3. La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul “Monitoraggio del suolo e la resilienza” del 5 luglio 2023	183
5.4. Il regolamento 2018/841/UE (LULUCF) del 30 maggio 2018 e le sue recenti modifiche	186
5.5. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul “Ripristino della natura” del 12 luglio 2023	188
5.6. (segue...) Quali conclusioni da questa rassegna?	190

Capitolo II

Il ruolo dell’Unione europea e degli enti territoriali nella realizzazione dei territori europei sostenibili

1. I territori europei “sostenibili”	195
2. Nuovi paradigmi nell’elaborazione e attuazione degli obblighi inerenti alla costruzione di territori europei sostenibili	198
1.1. (segue...) Gli enti territoriali e il governo del territorio europeo	203
3. L’azione pubblica di governo del territorio e i differenti “ambiti spaziali”	208

2.1. Le “città” nelle politiche europee di stampo territoriale.....	209
2.2. (segue...) Le città nel nuovo contesto di governo del territorio: problemi e prospettive.....	214
2.3. Lo “spazio d’area vasta” e il governo del territorio nella prospettiva di coesione tra aree sviluppate/aree sottosviluppate e aree urbanizzate/aree rurali	222
2.4. (segue...) L’area vasta nel nuovo contesto di governo del territorio: problemi e prospettive.....	233

PARTE TERZA

LE RICADUTE GIURIDICHE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO “EUROPEO” SULL’ORDINAMENTO ITALIANO

Capitolo I

I tentativi (falliti) di dotare il governo del territorio di una legge statale aggiornata

1. I tentativi di dotare il governo del territorio di una legge aggiornata di principi fondamentali della materia.....	241
2. La XIV legislatura (30 maggio 2001 - 27 aprile 2006) e la spinta propulsiva successiva alla riforma del Titolo V	242
3. La XV legislatura (28 aprile 2006 - 28 aprile 2008): il passaggio dal territorio “da disciplinare” al territorio “da tutelare”	251
4. La XVI legislatura (29 aprile 2008 - 14 marzo 2013): il periodo dell’alternanza politica si riflette nelle Proposte legislative sul governo del territorio	253
5. La XVII e la XVIII legislatura (15 marzo 2013 – 22 marzo 2018; 23 marzo 2018 - 12 ottobre 2022). Due nuovi protagonisti: il contenimento al consumo di suolo e la rigenerazione urbana.....	256
6. L’attuale legislatura. Quali prospettive?	272

Capitolo II

I principi (in transizione) della materia del governo del territorio, il loro ruolo e la conseguente architettura di competenze e funzioni

1. Quale modello regolatorio per il governo del territorio?	277
2. Quale ruolo per i principi nell’ordinamento?	288
3. L’assenza di una legge statale, le ragioni e l’importanza di una sua adozione	293
3.1. Perché governare il territorio attraverso una legge statale “di principi”: le esigenze interne	294
3.2. Perché governare il territorio attraverso una legge statale “di principi”: le esperienze straniere	300
3.3. Perché governare il territorio attraverso una legge statale “di principi”: le esigenze di natura europea	304
4. Ulteriori ragioni dell’urgenza della positivizzazione di principi statali di governo del territorio: prescrittività, coordinamento, inclusione e tutele	307
5. Quali principi statali per il governo del territorio complesso e interdipendente?	311
5.1. (segue...) In che termini è individuabile nell’ordinamento interno un “diritto” alla buona amministrazione del territorio?	315

6. *L'architettura delle competenze e delle funzioni per i territori europei sostenibili.*
Una nuova lettura322

Conclusioni331

BIBLIOGRAFIA341

Introduzione

1. Le ragioni dello studio

Il percorso che ha portato alla realizzazione di questo lavoro è iniziato a novembre 2020. In Italia si era appena usciti dalla fase più dura della pandemia da Covid-19 e, all'incertezza prodotta dall'ennesima crisi economica e sociale, si affiancava la curiosità verso nuovi percorsi giuridici (*Green Deal* europeo, *NextGenerationEU*) che già allora davano la sensazione, ascoltando le analisi di giuristi esperti, di poter sconvolgere il quadro ordinamentale.

Personalmente, invece, in quel periodo, l'interesse era rivolto principalmente al diritto urbanistico e alle sue dinamiche.

Si ritenne allora naturale indirizzare la ricerca proprio verso l'eventuale impatto del diritto dell'Unione europea e delle nuove azioni intraprese a livello internazionale sulla materia del governo del territorio e sulle funzioni amministrative connesse.

Su questo aspetto qualcuno aveva già cominciato ad interrogarsi più di vent'anni fa¹, sottolineando inevitabilmente che i possibili scenari innovativi erano fortemente limitati dal ruolo dell'Unione europea delineato all'interno dei Trattati istitutivi e dalla gelosia degli Stati membri relativamente alle potestà regolatorie inerenti all'utilizzo del territorio. Negli ultimi anni, però, dopo le innovazioni giuridiche richiamate e l'avvio di processi integrativi necessari per coordinare queste azioni con gli altri ambiti d'intervento europei², sembrava esserci la necessità di ulteriori approfondimenti.

Rintracciata l'esigenza di indagare la portata di eventuali cambiamenti di scenario e cristallizzata la domanda principale che muoveva lo studio (in che maniera il contesto sovranazionale impatta sul governo del territorio italiano?), si rendeva poi necessario definire l'approccio d'indagine, scegliendo quello ritenuto più accurato.

¹ Cfr. M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto Convegno nazionale A.I.D.U., Pescara, 29-30 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 91 ss.;

² Cfr. E. CHITI, *In motu. l'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 183 ss.

Si è giunti a quello finale dopo aver comprovato, nel corso del tempo, la fallacia di due premesse ritenute inizialmente veritiere.

Innanzitutto, nonostante la sensazione che i processi trasformativi disegnati dal decisore europeo potessero in qualche modo influenzare il contesto urbanistico e territoriale nazionale, considerato l'approccio storico alla materia, si riteneva che questa influenza sarebbe emersa principalmente in maniera indiretta e distante, richiedendo, dunque, che l'analisi rimanesse strettamente legata alle dinamiche interne all'ordinamento italiano. Con riferimento a queste ultime, poi, si aveva la convinzione di poter lasciare in secondo piano l'approfondimento dell'evoluzione storica e dei capisaldi del governo del territorio, poiché sembrava più proficuo concentrare maggiormente l'attenzione sul contesto odierno, sulla legislazione regionale e sulle novità emergenti in base all'influenza sovranazionale, come rivelatesi, ad esempio, negli specifici ambiti del consumo di suolo e della rigenerazione urbana.

Man mano che però ci si avvicinava all'ambito di studio e alla maniera in cui i fenomeni in analisi si riflettevano sul diritto vivente, si svolgevano le prime letture e si approfondivano tematiche più circoscritte, ci si rendeva conto di quanto fosse difficile circoscrivere l'oggetto di analisi ed individuare specifici punti di riferimento da cui partire anche nell'ambito dell'ordinamento interno.

L'approfondimento delle tendenze della normativa europea che durante il lavoro di ricerca veniva elaborata nelle sedi preposte suggeriva, poi, che l'impatto dell'azione europea fosse ben più ampio di quello che ci si aspettava.

Le pagine che seguiranno risentono fortemente di queste constatazioni, sia nella struttura, sia nella metodologia, sia, ancora, negli obiettivi.

Non volendo appesantire ulteriormente la lettura con l'eccessiva anticipazione dell'oggetto definitivo di studio e della metodologia utilizzata, che saranno esplicitati a breve, ci si limita ora a chiarire che, lungi dall'ingigantire ingiustificatamente gli effetti di determinati processi, nell'elaborato ci si prefigge di condurre, nei limiti del possibile, un'analisi attenta e disincantata di fenomeni che si appalesano in una fase di forte transizione. Dunque, in coerenza con questa affermazione, non si punterà ad offrire una ricostruzione completa degli istituti generali del diritto amministrativo applicati al governo del territorio (organizzazione, attività, situazioni soggettive, tutele) ma, dopo aver distinto "ciò che è" da "ciò che dovrebbe essere" (seguendo l'approccio suggerito dall'*Is-ought problem*), qui si

proverà a far emergere l'attualità o, al contrario, l'esigenza di un ripensamento, di queste categorie, alla luce del necessario rispetto dei principi e del perseguimento degli obiettivi dettati al livello sovranazionale.

A tali criteri risponde anche l'impostazione dell'elaborato, il quale non segue la classica impostazione discendente, ma si compone di una Parte Prima, ove si cerca di chiarire cosa sono oggi il governo del territorio e l'azione amministrativa preposta, alla luce dello sviluppo giurisprudenziale e del quadro normativo interno, di una Parte Seconda in cui si provano ad individuare e riassumere i principali punti di influenza e di contatto tra la disciplina sovranazionale e la materia del governo del territorio italiana e di una Parte Terza in cui si tenta di porre in luce alcuni ulteriori riflessi dello scenario emerso precedentemente, per provare in qualche modo a formulare alcune proposte regolative capaci di tendere alla più alta coerenza giuridica possibile nella materia in analisi.

Gli ulteriori obiettivi e i sotto-quesiti che muoveranno lo studio saranno anch'essi puntualmente esplicitati a breve, ma sia permesso di chiarire, sin d'ora, che tutti sottendono un obiettivo principale che fa da collante.

Leggendo la letteratura che si è utilizzata per redigere il lavoro, ci si è resi conto che, pacificamente, ormai, si riscontra la necessità di non trattare il territorio come un elemento materiale, ma più propriamente come "oggetto di fatti istituzionali"³ od oggi, forse più precisamente, istituzionalizzati. E si usa questo termine perché attualmente, tramite la giuridicizzazione delle politiche pubbliche perseguite su più livelli, si stanno, di fatto, istituzionalizzando tutta una serie di interessi pubblici e privati che per lungo tempo sono stati ritenuti marginali nella regolazione dell'utilizzo del territorio.

Inoltre, è stato ormai evidenziato l'esigenza di indagare l'influenza del diritto Ue sugli ordinamenti nazionali, considerando il diritto nella sua dimensione dinamica⁴. Le transizioni che gli ordinamenti sono chiamati ad accompagnare si mostrano, infatti, come fenomeni interconnessi e mai autonomi, in cui tutte le forze agenti si richiamano tra loro. Tant'è che i molti fenomeni complessi, anche i più distanti, non possono essere compresi se considerati in modo isolato. Questa dimensione, pertanto, *a fortiori* in un contesto ampio come quello che si approfondirà, può essere colta solo con uno sguardo sistemico.

³ Si vedano soprattutto i vari contributi contenuti nell'opera M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, alcuni dei quali citati nelle pagine seguenti, che propongono proprio questo inquadramento.

⁴ G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 42.

L'obiettivo primo, dunque, che solo il lettore potrà considerare soddisfatto o meno, è quello di offrire una descrizione del governo del territorio e dei suoi attuali principi guida il più chiara e completa possibile.

2. *L'oggetto dello studio*

Offerte queste premesse, va ora chiarito che le riflessioni contenute nell'elaborato saranno ripartite su un triplice piano: prima di tutto (i) quello descrittivo delle dottrine sviluppate dalla letteratura giuridica e degli orientamenti giurisprudenziali, per verificare la misura in cui esse, nel rinnovato contesto giuridico, risultino attuali; quindi (ii) quello normativo, mediante l'elaborazione di un contributo argomentativo sulle novità dell'attuale azione amministrativa nel governo del territorio ispirata agli interventi riformatori recenti e alla costante influenza del diritto derivato dell'Unione europea; infine, (iii) sarà centrale l'analisi comparata, poiché si ritiene inevitabile lo studio di altri ordinamenti europei, in virtù della circolazione dei formanti giuridici in analisi nello spazio giuridico europeo, sperando di cogliere spunti interessanti per addivenire a risultati innovativi.

Tuttavia, sarebbe impossibile realizzare quanto ci si è appena proposti senza una preventiva focalizzazione sul reale oggetto della ricerca. Non ci sarebbe modo, infatti, di verificare come il contesto giuridico del governo del territorio risenta delle evoluzioni recenti, senza domandarsi prima a cosa ci si riferisce, oggi, con questa locuzione. Così come sarebbe impossibile interrogarsi sull'influenza del diritto internazionale o di esperienze virtuose rintracciabili negli altri Paesi sul nostro ordinamento, senza aver prima individuato le ragioni che hanno portato nel nostro Paese all'odierno approccio regolatorio, a determinate competenze e determinati rapporti giuridici. Si vuole, in sostanza, visti gli intenti comparatistici e l'analisi del contesto internazionale, ridurre il più possibile il rischio di sottovalutare quelle che recentemente sono state definite, nell'atto di guardare al diritto internazionale e ad altri ordinamenti, "asimmetrie inattese", cioè casi in cui la stessa categoria giuridica è definita, analizzata o praticata in modo diverso in due o più sistemi giuridici⁵.

⁵ In questo senso: J.B. AUBY, *Conceptual and Linguistic «Surprises» in Comparative Administrative Law*, in *French Yearbook of Public Law*, n. 1, 2023, pp. 19-20.

Questo percorso introduttivo, che spinge nella trattazione, come già evidenziato, a non adottare il classico percorso di analisi discendente (livello internazionale-statale-territoriale) e che giustifica l'esistenza della Parte Prima dello scritto, è quindi essenziale per poter guardare al contesto giuridico da un angolo visuale proprio della scienza del diritto.

L'indagine che ci si propone di realizzare e che ha, come fine ultimo, quello di individuare i confini e i principi fondamentali che oggi dovrebbero caratterizzare l'azione dei soggetti pubblici nella materia del governo del territorio, per le ragioni appena esposte, partirà dunque da un preventivo inquadramento storico che possa permettere di comprendere le radici, il significato giuridico e il valore più propriamente pratico dei termini cui si farà costante riferimento nel prosieguo dell'elaborato.

Ciò si rivela ancor più necessario, peraltro, se si considera che, come emerge dalla generalità degli studi sulla materia oggetto di analisi, molti degli interrogativi che ora si collegano al contesto giuridico del governo del territorio e al potere amministrativo sotteso risultano il frutto proprio dell'evoluzione travagliata di questo ambito giuridico nel nostro ordinamento. Considerazione collegata, più che in altri settori, all'importanza del territorio come realtà fisica: la regolazione avente ad oggetto il territorio è stata, infatti, fortemente influenzata dalle fasi storiche e politiche attraversate dal Paese⁶.

⁶ A sua volta, sono le stesse politiche sul territorio ad aver inciso fortemente sullo sviluppo della nostra Repubblica. Lo evidenziavano chiaramente, già negli anni '80, M.A. BARTOLI, A. PREDIERI, *Piano regolatore* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 654, osservando che «emerge nitidamente come l'urbanistica [...] non sia materia tecnica, ideologicamente neutra, in quanto destinata a prevedere allineamenti, sistemazioni di facciate, vale a dire la salubrità, la più sicura, comoda e decorosa disposizione del centro urbano. In effetti, la dislocazione degli impianti produttivi, la destinazione dei quartieri periferici, la costruzione delle infrastrutture risultano scelte, aventi un preciso contenuto economico e sociale, che si inquadrano nell'indirizzo promozionale delle moderne forme di produzione, ed al contempo garantiscono dello *status quo* nelle strutture, con valenze di riformismo più o meno cauto».

Del resto, l'importanza di alcune fasi storiche nello sviluppo e nella conformazione di questa materia giuridica emerge nella pressoché totalità delle ricostruzioni storiche svolte nel corso degli anni. In tal senso, si vedano: S. AMOROSINO, *Miti e realtà: modelli di riforme legislative e trasformazioni urbanistiche effettive*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 3, 2023, pp. 153 ss.; P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in AA.VV., *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino. Atti del LXV Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 83 ss.; P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e costituzione*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 4-9; S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, Torino, Giappichelli, 2023, pp. 4-7 e 39-58; P. STELLA RICHTER, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 6, 2011, pp. 313 ss.; G. GALLIA, *Il governo del territorio nello Stato unitario*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2011, pp. 489 ss.; P. URBANI, *Urbanistica* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, Istituto delle Enciclopedie Italiane, 2009; P. MANTINI, N. ASSINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 1-15; G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 6116 ss.

Per tali ragioni, ma anche per permettere al lettore di sapersi districare al meglio in un contesto giuridico altamente complesso, si cercherà per prima cosa di sottolineare i passaggi chiave e le tendenze che hanno condotto all'attuale quadro normativo.

In aggiunta a quanto già espresso, volendo sin d'ora giustificare le ragioni del presente studio e cercando di anticipare quindi gli aspetti su cui ci soffermerà maggiormente, si ritiene di dover chiarire che l'obiettivo, in una prima fase, sarà quello di verificare se sia possibile proporre ad oggi una definizione chiara e univoca del contesto ordinamentale individuabile con la locuzione governo del territorio (sia sotto il profilo legislativo, sia per quanto riguarda le funzioni amministrative) per poi analizzare, in base alla risposta a questo primo interrogativo, gli equilibri tra le tendenze conservatrici degli elementi giuridici cementificatisi nell'ordinamento, il contesto fattuale e giuridico dinamico e continuamente soggetto a mutamenti, le differenti teorie scientifiche ed eventuali ulteriori esigenze sistematiche.

3. *Il metodo di ricerca*

Venendo poi al metodo con cui l'analisi sarà portata avanti, si consideri anche che il diritto amministrativo italiano, per ragioni varie, ha sempre rispettato una teorizzazione ormai cementificatasi che vorrebbe sempre, prima l'individuazione degli interessi pubblici e, successivamente, l'organizzazione strutturale degli enti adibiti alla cura di quegli interessi e il riparto delle funzioni connesse. Va però posto in evidenza che nel 1957, quando

Sulla nozione di urbanistica in chiave giuridica e sulla nascita della "scienza del diritto urbanistico", senza pretesa di esaustività, si vedano, inoltre: P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2018, in special modo, pp. 3-28; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II ed., Milano, Giuffrè, 2003 pp. 6116 ss.; G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale ed urbanistica* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet Giuridica, 1996, pp. 135 ss.; P. SICA, *Storia dell'urbanistica*, voll. I e II, Bari, Laterza, 1992; G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1990, pp. 15 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 1673 ss.; L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica*, Bari, Laterza, 1971; L. MAZZAROLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam, 1962, con particolare riguardo alle pp. 199 ss.; A. PREDIERI, *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1961, pp. 224 ss.; AA.VV., *Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna*, Milano, Giuffrè, 1962; A.M. SANDULLI, *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1958, n. 2, pp. 132 ss.; M.S. GIANNINI, *Sull'impostazione dei piani regolatori*, in *Giur. Compl. Cass.*, 1950, n. 2, pp. 882 ss. (anche in *Scritti 1949-1954*, Milano, Giuffrè, pp. 299 ss.).

Sul concetto e sull'evoluzione del termine "territorio", dal punto di vista storico, si veda: L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, op. cit., pp. 43 ss.

Massimo Severo Giannini pubblicò il celebre saggio “*In principio sono le funzioni*” sul primo numero della Rivista “*Amministrazione Civile*”, suggellando, di fatto, questa impostazione, il concetto di “materia legislativa” era inteso in senso statico e formalistico, come traspare dalle stesse righe che qui si è scelto di citare. L’esigenza impellente delineata in quelle pagine e rimarcata in base alle carenze dell’attività legislativa di quegli anni, era quella di individuare «chiari rapporti organizzativi tra pubblici poteri»⁷ tramite funzioni assegnate «secondo unitarietà di materia ciascuna a un centro di imputazione»⁸.

Anche la legge 17 agosto 1942, n. 1150 (cd. “Legge urbanistica generale”) era ispirata, d’altronde, a logiche simili. Come evidenziato in dottrina, quest’ultima era infatti improntata a «un disegno di razionalizzazione amministrativa per settori»⁹.

È evidente quanto la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, richiamata nel primo capitolo, risenta ancora oggi di quell’approccio e di quelle esortazioni, nonché delle ulteriori formulazioni teoriche sopravvenute negli anni ’70 e anch’esse principalmente ascrivibili alla dottrina del tempo.

Dalla materia legislativa del governo del territorio si coglie però quanto, in realtà, il contesto giuridico in cui oggi si è chiamati a muoversi sia fluido, soggetto a frequenti sconvolgimenti caotici a carattere sistemico e, per questo, elusivo di un possibile inquadramento all’interno di stretti steccati disciplinari¹⁰. Ragionare “per materie” od “oggetti” rischia allora di rappresentare un grave problema d’approccio e di metodo. Piuttosto, sono oggi i problemi a dover fungere da stella polare, come suggerito più recentemente in dottrina¹¹, perché solo questi ultimi possono condurre all’individuazione

⁷ M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, n. 1, 1957, p. 13.

⁸ *Ibidem*.

⁹ S. AMOROSINO, *Miti e realtà: modelli di riforme legislative e trasformazioni urbanistiche effettive*, op. cit., p. 155, ove l’Autore richiama anche l’analisi svolta da S. CASSESE, *Lo stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 5 ss.

¹⁰ In questo senso, di recente: E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l’urbanistica contemporanea*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2023, p. 20. Pongono l’accento su questo aspetto, estendendolo all’intero contesto giuridico influenzato dalla lotta ai cambiamenti climatici: J.B. AUBY, L. FONBAUSTIER, *Climate Change and Public Law Dossier: Introduction*, in *French Yearbook of Public Law*, n. 1, 2023, pp. 26.

¹¹ S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2006, p. 597 ss.; A. TRAVI, *Il metodo nel diritto amministrativo e gli ‘altri saperi’*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, pp. 865 ss. Più di recente, ha ribadito l’importanza di questa maniera di procedere nello studio del governo del territorio: T. BONETTI, *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Idf*, n. 3, 2017, p. 685 e ID, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione: assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, primo capitolo, *passim*. Un simile approccio è stato suggerito ai giuristi anche dal Prof. MARCO CAMMELLI in due recenti eventi, entrambi dedicati alla Prof.ssa Carla Barbati, cui si è avuto il piacere di assistere. È possibile trovare la registrazione di uno di questi (“Il ruolo degli accademici nella società che cambia” tenutosi all’Università Bicocca di Milano il 22 gennaio 2024 e organizzato dal Blog Diario di Diritto Pubblico) al seguente link:

di soluzioni che trovano la propria forza nel superamento di rigide suddivisioni che, in un mondo che muta sempre più velocemente, non sono più ammissibili.

In questo studio, ebbene, l'essenza delle cose non sarà data per scontata semplicemente in base a un apparato normativo dato, ma saranno problemi e questioni prima di tutto “a guidare i metodi”¹² e a fungere da indirizzo verso l'obiettivo descrittivo. Ciò anche in virtù della necessaria assimilazione di un aspetto troppo spesso ignorato, ma la cui importanza è puntualmente sottolineata dai sostenitori della teoria “dell'effettività dell'azione amministrativa”: la constatazione secondo cui, in un sistema regolatorio entro il quale la qualità formale della legislazione ha rappresentato a lungo l'ideale da raggiungere, facendo ritenere secondaria (se non inutile) qualsiasi analisi sulla qualità sostanziale dell'apparato regolatorio¹³, oggi più che mai appare essenziale considerare che il «perseguimento dell'obiettivo ultimo e fondante delle regole [non è legato al] loro rispetto formale [ma ad] una conoscenza e prossimità alle persone che solo un'amministrazione effettiva, guidata da una *idée directrice commune*, è in grado di assicurare»¹⁴.

In virtù di tale ragione, nel presente studio sarà dato ampio spazio a tutta una serie di recenti sollecitazioni e teorie applicabili al territorio e al suo governo, (più o meno innovative) che si ripropongono, in maniera differente ma coerente, di scoprire un senso nuovo del diritto nel contesto in analisi, in modo che quest'ultimo sappia soppesare, coniugare e reinterpretare gli interessi pubblici e privati che, spesso inaspettatamente, acquisiscono forza e ordinare poteri e tutele in maniera flessibile.

Ciononostante, si ritiene importante non sottovalutare quanto siano ancora oggi attuali alcuni insegnamenti funzionalistici delle teorie elaborate nel secolo scorso dalle precedenti generazioni di studiosi di diritto amministrativo italiano¹⁵. Invero, in una Repubblica composta da migliaia di enti con funzioni riconducibili su più piani al governo del

<https://www.diariodidirittopubblico.it/il-ruolo-degli-accademici-nella-societa-che-cambia-ricordando-carla-barbati-registrazione-integrale-del-primo-seminario-del-diario-di-diritto-pubblico-presso-luniversita-milano-bicocca-del-22-gen/>.

¹² Seguendo l'esortazione di S. CASSESE, *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, op. cit., p. 611.

¹³ M. DE BENEDETTO, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2022, p. 395.

¹⁴ M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3, 2019, p. 787.

¹⁵ Sul legame tra organizzazione, funzioni e interessi si vedano, in particolare: G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, 1994, pp. 514 ss.; G. PALEOLOGO, *Organizzazione amministrativa* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, 1981, pp. 138 ss.; A. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, pp. 117 ss.

territorio¹⁶, l'individuazione di criteri che guidino un ordinato intervento legislativo e amministrativo appare essenziale. Così come sembra necessario che, al giorno d'oggi, ognuno di questi enti veda riconoscersi delle funzioni in maniera coerente con il ruolo generale ad esso assegnato dall'ordinamento e tenuto conto dell'ulteriore esigenza, ormai imprescindibile, di dialogo e collaborazione tra tutti i soggetti giuridici.

In buona sostanza, nello studio si proverà a considerare delle funzioni ripartite (o da ripartire) la cui *ratio* di allocazione, quando si tenterà di analizzare, ricostruire e abbozzare un ripensamento dell'apparato giuridico preposto alla regolazione dei suoli e degli spazi sul territorio, possa reggere dinnanzi all'insuperabile necessità di convivenza nel nostro contesto Costituzionale di elementi di frammentazione e collaborazione¹⁷. Per poter seguire questa ulteriore esigenza sarà quindi importante, a livello metodologico, la definitiva assimilazione di un'impostazione aperta del nostro apparato amministrativo richiesta dal mondo globalizzato.

Devono quindi cogliersi le sollecitazioni di autorevoli giuristi, i quali, occupandosi del riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, hanno evidenziato che non va trascurato il fondamentale rapporto tra la ripartizione interna e la dimensione sovranazionale che oggi più che mai risulta fondamentale, «non solo per la primazia delle norme che esprime, ma anche, specialmente in quanto si pone come fattore di nascita delle normative stesse»¹⁸.

I protagonisti delle pagine che seguiranno saranno allora poteri pubblici che guardano in maniera collaborativa alle altre autorità pubbliche, a quelle di altri Paesi, ai diritti e doveri dei cittadini, all'integrazione europea e alla circolazione dei formati giuridici e che sappiano, inoltre, beneficiare dell'ausilio degli strumenti interpretativi messi a disposizione da tutti gli altri rami del sapere scientifico.

Un'ulteriore specifica motivazione che giustifica tale approccio è il senso puro della scienza giuridica, riaffermato recentemente da illustri studiosi del diritto pubblico italiani e

¹⁶ Tra cui per citare solo gli enti territoriali: uno Stato, venti Regioni, due province autonome in Trentino-Alto Adige, cento enti amministrativi di secondo livello (ottanta Province, quattordici Città metropolitane e sei "ex" Province in Sicilia), e settemila novantuno Comuni al primo gennaio 2023 (fonte: *tuttitalia.it*).

¹⁷ Lo ha recentemente posto in evidenza T. BONETTI, *Itinerari collaborativi nell'Area metropolitana di Bologna*, in AA.VV., *Città e territori nel PNRR. Casi e approfondimenti. Working Papers Urban@it*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 87-88.

¹⁸ G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 37.

stranieri¹⁹. Secondo questi, infatti, oggi la scienza giuridica «deve contrastare le molteplici forme della disintegrazione della società europea, che, in particolare negli ultimi decenni, ha indebolito la struttura sociale di molti Stati europei»²⁰. Parrebbe essere richiesto, quindi, un contributo della scienza giuridica che, a fronte dell'accelerazione della produzione giuridica dovuta alla dinamica di formazione di una società capitalistica globale in cui la mobilità è sempre più veloce e sono amplificate la competizione tra i territori, l'intensità regolativa internazionale e la conseguente influenza di decisioni appartenenti a istituzioni ben lontane dal territorio interessato, conferisca efficacia a determinati valori giuridici nell'ambito della società e sappia difendere quest'ultima, nel contesto delle transizioni odierne, dalla razionalità dell'economia che, in quanto appendice del mercato finanziario globale²¹, secondo alcuni «ha seppellito i fondamenti sociali dell'integrazione sociale in molti Stati membri»²².

Tenendo in considerazione tutti questi aspetti si procederà, per quanto possibile, alla lettura e allo studio del complesso sistema del governo del territorio italiano ed europeo, ispirati dal potenziale trasformativo del diritto pubblico, cercando in un momento storico in cui sembra rafforzarsi una contrapposizione tra organi di direzione politica e organi di gestione amministrativa²³, attraverso strutture ordinarie fondate sui principi ed elaborate

¹⁹ Si richiamano principalmente: A. VON BOGDANDY, *La condizione attuale della scienza giuridica europea alla luce del saggio di Carl Schmitt*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 4, 2020, pp. 997 ss. (in particolare pp. 1004 ss.); A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea nella prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018, (in particolare, pp. 59 ss.); M. GOLDMANN, *The Great Recurrence. Karl Polanyi and the crises of the European Union*, in *European Law Journal*, n. 23, 2017, pp. 272 ss.

²⁰ A. VON BOGDANDY, *La condizione attuale della scienza giuridica europea alla luce del saggio di Carl Schmitt*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 4, 2020, p. 1004.

²¹ In questi termini si esprime E.W. BÖCKENFÖRDE, *Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht*, Francoforte, Suhrkamp, 2011, p. 302.

²² A. VON BOGDANDY, *La condizione attuale della scienza giuridica europea alla luce del saggio di Carl Schmitt*, op. cit., p. 1005. L'Autore, assegnando questa specifica funzione alla "scienza giuridica" richiama l'insegnamento dato da Carl Schmit nelle sue opere sull'importanza e sul ruolo dello *Jus Publicum Europaeum*.

²³ Lo pone in evidenza M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 197, evidenziando, più precisamente, che «emerge [...] il rafforzamento degli spazi riconosciuti agli organi di direzione politica, a scapito di quelli di gestione amministrativa, e questo dato può leggersi come la risposta in termini di corrispondenza e compensazione rispetto al notevole e inevitabile peso che gli organi tecnici assumono nelle decisioni amministrative. In altre parole, è come se l'apporto della tecnica, per il suo muoversi in modo unidirezionale e avulso dalla dialettica degli interessi, nonché dalla logica della rappresentatività-responsabilità necessari di essere controbilanciato dalla componente che evoca più delle altre la "missione" della mediazione degli interessi e la legittimazione propria del circuito democratico». Si segnala che alle pagine successive (pp. 197-205), l'Autore offre anche una rassegna di strumenti amministrativi di tutela ambientale, per la maggior parte direttamente impattanti sul governo del territorio, ove emerge chiaramente questo contrasto e la delicatezza degli attuali equilibri tra valutazioni tecniche e valutazioni politiche.

scientificamente, di dare una lettura indipendente dalla mera volontà politica²⁴ che sappia prima di tutto «ricondere ad una sintesi le razionalità unilaterali delle altre scienze per il tramite del diritto e alla luce dei diritti fondamentali [...] in maniera tale da promuovere il bene comune, e pertanto l'integrazione sociale»²⁵ e di farlo non in astratto e “sulla carta”, ma in concreto, in maniera che l'apparato regolatorio descritto e analizzato possa tradursi in un miglioramento effettivo della vita dei cittadini di oggi e di domani.

4. *Qualche precisazione sulla comparazione*

Sia concessa, infine, un'ultima precisazione sul metodo comparativo. Nello studio si farà riferimento plurime volte ad esperienze normative di altre realtà europee, come quella tedesca e quella francese, che torneranno utili come esempi in alcuni contesti specifici trattati. Diverso sarà, invece, l'approccio all'analisi del modello spagnolo per una serie di ragioni che hanno spinto a tenere costantemente traccia delle modalità d'azione iberiche.

Ciò in quanto, per prima cosa, la Spagna, già presa ad esempio dai costituenti nel momento in cui fu necessario disegnare il sistema regionalistico italiano²⁶ e dal Parlamento nella fase di elaborazione della Riforma del 2001²⁷ e che ha guardato al nostro ordinamento per l'elaborazione delle proprie riforme sin dalla *Ley de 17 de julio de 1958, sobre Procedimiento administrativo* (LPA), rappresenta tutt'oggi lo Stato con l'organizzazione istituzionale tra i Paesi europei più simile alla nostra²⁸. E tale affermazione può essere fatta

²⁴ A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea nella prospettiva del diritto amministrativo*, op. cit., p. 178 e 186, ove l'Autore richiama l'opera di E. SCHMIDT-ABMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, Berlino, Springer, 2004, in cui quest'ultimo ci si esprime in questi termini.

²⁵ Così sintetizza (condividendola) la tesi di Aldo Sandulli A. VON BOGDANDY, *La condizione attuale della scienza giuridica europea alla luce del saggio di Carl Schmitt*, op. cit., p. 1025. Tutto ciò, peraltro, si rende necessario in virtù di quella che Sandulli chiama “interdisciplinarietà a primazia giuridica” (A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea nella prospettiva del diritto amministrativo*, op. cit., p. 202).

²⁶ È opinione diffusa in dottrina che il modello regionale originariamente entrato a far parte del testo costituzionale sia infatti fortemente ispirato alla Costituzione spagnola del 1931 (E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 243 ss.).

²⁷ L'influenza in questa fase è principalmente legata all'introduzione dell'art. 116, comma 3 Cost. e all'apertura del nostro ordinamento verso un percorso di differenziazione tra le Regioni ordinarie. Cfr. A. D'ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della riforma dello Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 343 ss.

²⁸ Entrambi gli ordinamenti risultano aver sviluppato evoluzioni non lineari dei “modelli tipo” esistenti (Stato Federale e Stato regionale), sovente imbattendosi in problematiche ed esigenze simili, altre volte intraprendendo sperimentazioni che possono aiutare nella lettura di alcune questioni attualmente dibattute nei due Stati. Come dimostra un recente saggio (G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione*

sia ragionando sull'impostazione organizzativa e componenziale disegnata nelle due costituzioni, sia, ancora, considerata la struttura amministrativa tracciata negli anni dalla normativa urbanistico-territoriale.

In questa chiave sarà allora estremamente interessante leggere l'impatto di approcci differenti, sviluppati con originalità e secondo il proprio sentire giuridico, in un'architettura amministrativa simile, per poter così rintracciare esempi virtuosi da seguire o strade nuove da non percorrere in virtù delle esigenze del nostro ordinamento.

A ciò si aggiunge che la Spagna ha recentemente mostrato una indubbia proattività nel perseguimento delle transizioni richieste a livello internazionale ed europeo (si è ad esempio dotata di una delle prime leggi che affrontano direttamente il tema clima in Europa).

L'ordinamento spagnolo offre pertanto anche spunti interessanti per riflettere in merito agli attuali sconvolgimenti che si stanno verificando nella materia giuridica analizzata, potendo aiutare, anche in questa chiave, a leggere meglio i mutamenti verso cui andiamo incontro nell'amministrazione del territorio e ad ipotizzare in anticipo gli effetti pratici di alcune azioni innovative intraprese più di recente anche nel nostro ordinamento.

spagnola, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2023, pp. 451 ss.), ebbene, la comparazione tra queste due esperienze, soprattutto quando l'analisi ruota intorno agli equilibri di convivenza delle relazioni e istanze di cooperazione separazione tra lo Stato centrale e gli enti territoriali e tra le specifiche prerogative di quest'ultimi, può dare vita a una fruttuosa operazione scientifica.

PARTE PRIMA

IL COMPLESSO SISTEMA DEL GOVERNO DEL TERRITORIO COME MATERIA LEGISLATIVA E COME FUNZIONE AMMINISTRATIVA

Capitolo I

Le nozioni di “urbanistica” e di “governo del territorio” nell’ordinamento italiano

1. I primi anni dopo l’Unificazione, la centralità del diritto di proprietà e la legge 17 agosto 1942, n. 1150

Posti gli obiettivi e le esigenze dello studio, addentrandosi nell’analisi, può innanzitutto evidenziarsi una caratterizzazione espansiva delle categorie giuridiche attinenti al territorio nel corso dei decenni.

Inizialmente, infatti, nonostante dopo l’unificazione della Penisola furono adottate leggi e regolamenti regi che concedevano una prima potestà pianificatrice ai Comuni (quali la legge 20 marzo 1865, n. 2248, rubricata «Per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia»²⁹ e il successivo regolamento attuativo d.r. n. 2321 dell’8 giugno 1865, nonché la legge 25 giugno 1865, n. 2359³⁰, riferita alle espropriazioni per causa pubblica), nella fase

²⁹ In particolare, l’art. 87 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all’allegato A18, indicò i Comuni quali soggetti competenti a deliberare regolamenti d’igiene, edilizia e polizia locale.

³⁰ Nella legge n. 1865/2359, rubricata “Espropriazioni per causa di utilità pubblica”, per rispondere ad esigenze igienico-sanitarie e su influenza degli strumenti già adottati in Gran Bretagna e Francia, il legislatore riconosceva, all’art. 86, ai Comuni con almeno diecimila abitanti, la possibilità di adottare un piano regolatore edilizio, contenente «le linee da osservare nella ricostruzione di quella parte dell’abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici». Ai Comuni che necessitavano di estendere il proprio abitato, invece, si riconosceva, ai sensi dell’art. 93, la possibilità di adottare un piano regolatore di ampliamento della città che avrebbe dovuto indicare le linee per rendere «più sicura, comoda e decorosa la sua disposizione». I primi piani regolatori furono qualificati come di competenza comunale, ma ai sensi della legge sull’amministrazione comunale e provinciale del 1865, questi divennero esecutivi solo in seguito all’approvazione della Deputazione provinciale. Per alcune ulteriori considerazioni su questi strumenti, si veda: S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 51-52.

tra la nascita del Regno d'Italia e l'approvazione della prima legge urbanistica generale (legge 17 agosto 1942, n. 1150), il legislatore si era esclusivamente concentrato sulle zone più arretrate d'Italia, preferendo interventi rivolti all'aggregato urbano e al ripristino delle condizioni minimali della civile convivenza e dando precedenza a piccoli interventi normativi settorializzati rispetto all'obiettivo di raggiungere, tramite norme generali, una pianificazione complessiva e ordinata degli usi del territorio, sia a livello comunale sia nazionale³¹. Questo approccio può essere compreso guardando all'ideologia liberale, nettamente predominante in quegli anni, che rendeva il principio della proprietà privata, il più delle volte, prevalente su ogni altro interesse, limitando, non poco, i margini d'azione del Parlamento³².

Nei primi anni del Regno d'Italia iniziò inoltre ad emergere una caratteristica della legislazione sul territorio che, come si vedrà più avanti, connaturerà gran parte degli interventi legislativi in materia per tutto il '900 e che solo negli ultimi anni risulterà esser messa in discussione: gli atti del legislatore vengono principalmente indirizzati verso situazioni emergenziali col fine di intervenire *ex post* e rimuovere i profili critici³³, lasciando sullo sfondo il livello di intervento di tipo preventivo e strategico³⁴.

Anche la legge n. 1150/1942, che chiude di fatto il periodo dell'intervento minimo dello Stato sulla disciplina del territorio, pare intervenire in base alla medesima *ratio*³⁵. Infatti, constatato l'inesorabile sviluppo delle città, la legge si prefiggeva di «[...] favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo»³⁶, intervenendo, però, in un contesto che era già radicalmente cambiato in seguito all'inizio della Seconda Guerra Mondiale e che sarebbe stato ulteriormente sconvolto dalle problematiche sorte negli anni seguenti, rintracciabili principalmente nell'aggressività dell'edilizia privata negli anni del cd. "boom economico" e nella carenza di abitazioni per i ceti economicamente più deboli. Di conseguenza, proprio questi eventi portarono a una parziale inattuazione della legge e a una prima visione della materia urbanistica di tipo restrittivo. L'attenzione fu rivolta precipuamente al solo territorio urbanizzato, da sfruttare economicamente, ricostruire e

³¹ Chiaro esempio è la legge 15 gennaio 1885, n. 2892, per il risanamento di Napoli dopo l'epidemia di colera.

³² Cfr. P. STELLA RICHTER, *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, op. cit. p. 314-315.

³³ L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici*, op. cit., pp. 243-247.

³⁴ P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e costituzione*, op. cit. p. 5.

³⁵ Sul percorso che ha portato all'approvazione della legge del 1942 si veda più specificamente: P.G. MASSARETTI, *Dalla "regolamentazione" alla "regola". Sondaggio storico-giuridico sull'origine della legge generale urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1995, pp.437-488.

³⁶ Art. 1, comma 2, l. n. 1150/1942, oggi abrogato.

ammodernare e rimasero nell'ombra ulteriori profili attinenti principalmente alla disciplina del territorio non urbanizzato, che parevano comunque trovare già riconoscimento nell'art. 1 della "Legge urbanistica generale", che menzionava tra gli obiettivi dell'impianto normativo quello di porre l'attenzione sullo «sviluppo urbanistico in genere».

Al di là di questi rilievi, la Legge del 1942 ha comunque avuto il merito di abbozzare quella nozione di "materia urbanistica" che sarà poi ripresa nell'art. 117 della Costituzione repubblicana, inserita nel quadro delle materie concorrenti tra Stato e Regioni, e che rimarrà al centro, per molti anni, dell'azione del legislatore e dell'analisi degli studiosi. Ciò principalmente in virtù del fatto che a lungo si ritenne necessario far riferimento, per identificare le nozioni giuridiche contenute in Costituzione, al significato e alla portata che a ciascuna locuzione era riconosciuta nella legislazione e nella pratica al tempo della redazione della stessa³⁷.

2.1. L'avvento della Costituzione e la "funzione sociale" della proprietà

Nonostante il potenziale impatto che avrebbe potuto avere l'introduzione dell'art. 42, comma 2, della Costituzione Repubblicana³⁸, il quale se da un lato riconosce e garantisce il diritto di proprietà, dall'altro prevede una sua possibile conformazione al fine di renderla accessibile a tutti, favorendo, almeno teoricamente, l'apertura verso una disciplina unitaria dell'urbanistica a carattere nazionale, dopo l'approvazione della l. n. 1150/1942, la dottrina maggioritaria continuò comunque a ritenere che l'oggetto proprio della disciplina urbanistica fosse l'apposizione di limiti alla proprietà privata, negando, di fatto, la

³⁷ In questo senso, d'altronde, si era espressa la Corte Cost., 24 luglio 1972, n. 141, in *giurcost.org*. Alcuni Autori hanno comunque evidenziato che nella legislazione del 1942 la nozione di urbanistica, o quantomeno l'ambito della disciplina, si sono invece rivelati molto distanti dall'evoluzione seguita negli anni seguenti, in quanto la prospettiva del legislatore del 1942 era ancora fortemente legata alla disciplina dell'attività costruttiva ed a quella dei centri abitati, cosa che, all'opposto, fu progressivamente, ma radicalmente smentita dalle iniziative legislative e amministrative intraprese a partire dagli anni '60 (A. BARUCCHI, *Appunti sul piano regolatore generale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 240 e N. ASSINI, *Profili introduttivi*, in N. ASSINI, P. MANTINI (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 5).

³⁸ Il quale, si tenga a mente, stabilisce che «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

prospettiva di un potere amministrativo preposto a una gestione (anche in positivo) del territorio³⁹.

Anche la giurisprudenza amministrativa, nonostante il forte cambio istituzionale, continuò a mantenere una posizione decisamente restrittiva⁴⁰. Il Consiglio di Stato, infatti, nel 1959, esprimendosi sulla natura del piano regolatore generale, affermò che «L'art. 7 [della l. n. 1150/1942] dichiara che “il piano regolatore generale di un Comune deve considerare la totalità del territorio comunale”. Ciò non vuol dire certo che il piano debba contenere specifiche previsioni per tutto il territorio, anche dove un'espansione dell'abitato sia improbabile o inattuale»⁴¹, mantenendo evidentemente una concezione di pianificazione strettamente riferita alle “zone urbanizzate”. Per costituire una “zona urbanizzata”, inoltre, secondo i Giudici di Palazzo Spada, non bastava la presenza di un aggregato di abitazioni private, ma dovevano essere obbligatoriamente presenti anche “impianti pubblici”⁴².

Va comunque dato atto del fatto che, già in questa specifica fase storica, considerate le esigenze di crescita economica del Paese, alcuni ritennero necessario concentrarsi progressivamente, anche all'interno dei pochi piani urbanistici allora esistenti, sull'organizzazione degli interventi economico-sociali, con l'obiettivo di utilizzare il territorio sul piano strategico. Si provò quindi a cambiare già allora modalità d'azione, provando a leggere in anticipo, ad esempio, l'andamento demografico e industriale, al fine di rispondere alla carenza di alloggi per i ceti economicamente più fragili che costituivano le fondamenta del sistema economico statale e cercando, in definitiva, di superare l'approccio della Legge urbanistica del 1942, in cui la pianificazione sembrava prescindere dalla struttura economica nazionale⁴³. Si giunse così all'idea di adottare una nuova legislazione sui suoli, esplicitata nel dicembre del 1963 nelle dichiarazioni programmatiche alla Camera, in occasione dell'insediamento del primo governo Moro (1963-1964), dopo un tentativo già fatto l'anno precedente con la presentazione del cd. d.d.l. “Sullo”⁴⁴,

³⁹ G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo. I mezzi dell'azione amministrativa*, vol. 4 Milano, Giuffrè, 1958, p. 206-210 ove l'attività urbanistico-edilizia viene inquadrata proprio tra le limitazioni alla proprietà privata imposte dall'amministrazione.

⁴⁰ G. CAMPOS VENUTI, *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in G. CAMPOS VENUTI, D. OLIVA (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 9 ss.

⁴¹ Cons. Stato, sez. IV, 27 febbraio 1958, n. 269, in *giustamm.it* (archivi).

⁴² Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 1950, n. 212, in *jstor.org*.

⁴³ G. PASTORI, *Le attribuzioni regionali attinenti al territorio*, in AA.VV., *La regione e il governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 54.

⁴⁴ Per delle puntuali analisi di questa proposta legislativa, di ciò che ne impedì l'approvazione e del contesto politico in cui fu elaborata, si rimanda a S. AMOROSINO, *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, in *Moneta e Credito*, n. 274, 2016, pp. 165 ss. ed E. SALZANO, in *eddyburg.it*, 2007.

simbolo dell'apertura "a sinistra" della Democrazia Cristiana che inaugurava una nuova fase politica. Ben presto, riemersero però prepotentemente le tensioni politiche attinenti alla concezione di proprietà privata, che incisero in maniera marcata sulla crisi del Governo Moro dell'estate 1964⁴⁵, rendendo impraticabile la strada della Riforma.

Il primo vero cambio di paradigma nell'approccio alla materia urbanistica, favorito dal legislatore, si ebbe così solo alla fine degli anni '60, quando, in base a una nuova ed ennesima spinta di tipo emergenziale⁴⁶, fu adottata la legge 6 agosto 1967, n. 765, cd. "Legge Ponte", che per prima accolse la nuova concezione di proprietà privata contenuta in Costituzione e che, in concreto, espanse notevolmente i confini dell'azione amministrativa di tipo urbanistico⁴⁷ prevedendo, ad esempio, l'obbligo per gli amministrati di ottenere il rilascio di una licenza per lo svolgimento di qualsiasi attività edilizia sul suolo (compreso quello agricolo), in un primo momento gratuita⁴⁸.

In questo differente scenario, grazie alla "Legge Ponte" si assistette ad un sostanziale ribaltamento dei rapporti di forza tra potere di pianificazione e proprietà privata. Il Piano urbanistico, visto generalmente (nell'impostazione storica) come limite all'esercizio della proprietà quale diritto "pieno ed esclusivo", smise di essere osteggiato dai proprietari dei suoli laddove i Comuni sprovvisti di piano videro imporsi stringenti limiti di edificabilità⁴⁹ e, di conseguenza, il piano assunse, almeno in parte, valore ampliativo delle potestà

⁴⁵ Cfr. M. FRANZINELLI, *Il Piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il "golpe" del 1964*, Milano, Mondadori, 2010.

⁴⁶ Aveva avuto molto risalto ed eco nell'opinione pubblica, infatti, la vicenda della "Frana di Agrigento" che, la mattina del 19 luglio 1966, causò il danneggiamento di svariati edifici e, conseguentemente, migliaia di sfollati.

⁴⁷ P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, op. cit. pp. 89-90, fa notare che, nonostante le innovazioni legislative, le amministrazioni continuarono ad essere legate alle logiche di scelta rientranti nel binomio "edificabile/non edificabile" e che proprio la mancata evoluzione del sistema verso logiche dispositive del territorio rappresenta la ragione che ha sollecitato la nascita delle prime forme embrionali di legislazione settorializzata finalizzata ad affrontare questioni attinenti al governo complessivo del territorio.

⁴⁸ La "licenza edilizia", già introdotta nell'ordinamento dall'art. 31 della l. n. 1150/1942, con la "Legge Ponte" divenne obbligatoria per tutto il territorio comunale, rimanendo comunque gratuita.

⁴⁹ Prima dell'adozione della "Legge Ponte" si riteneva che la scelta tra l'adozione e la mancata adozione del Piano urbanistico fosse una scelta discrezionale dell'amministrazione. Il territorio non pianificato, nei casi in cui i Comuni non avessero scelto di procedere, rimaneva irrilevante per la disciplina urbanistica. La "Legge Ponte", invece, introdusse per la prima volta una disciplina generale e inderogabile applicabile ai suoli non pianificati. Tale disciplina, generalmente definita "*standard ope legis*" fu dichiarata operante direttamente sul diritto di proprietà. In virtù dell'introduzione di tale disciplina, dunque, l'attività di edificazione smise di essere libera e iniziò a soggiacere a limiti rigorosi, che si trasformarono ben presto in un efficacissimo strumento incentivante per l'adozione dei piani urbanistici comunali. Cfr. G. DURANO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in G. COCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, op. cit., pp. 541 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 81 ss.; L. FALCO, *I nuovi standards urbanistici*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1987; ID, *Gli standard urbanistici*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1978; M.E. SCHINAIA, *Gli standards urbanistici nella legge 765*, in *Rass. Dir. Pubb.*, 1969, pp. 195 ss.

private. Il mutamento di prospettiva fu peraltro confermato anche dalla previsione della prima vera inclusione diretta degli amministrati nell'attività pianificatoria tramite nuovi e innovativi strumenti (come, ad esempio, quello della lottizzazione convenzionata⁵⁰).

I motivi giuridici del ritardo nella piena affermazione dell'idea secondo cui il diritto di proprietà potesse essere ordinariamente compreso da atti pianificatori dei soggetti giuridici pubblici⁵¹ parrebbero da rintracciare nell'acceso dibattito dottrinale cui hanno partecipato alcuni tra i più importanti studiosi del secolo scorso⁵² (tutt'oggi in parte in corso⁵³), risolto, nei suoi profili più critici, solo tra la fine degli anni '60 e gli anni '70 dalla Corte Costituzionale in alcune sentenze che possono sicuramente essere definite storiche⁵⁴. Fu la sentenza n. 55 del 1968, infatti, a trovare un razionale punto di equilibrio tra l'esigenza di garantire un indennizzo per l'imposizione di limitazioni, operanti immediatamente e a tempo indeterminato nei confronti dei diritti reali, e quella di dotare il legislatore e l'amministrazione di poteri non ablatori, comunque capaci di garantire la programmazione urbanistica in un sistema giuridico moderno, caratterizzato da poteri pubblici che possano agire sul contenuto del diritto di proprietà conformandolo

⁵⁰ Sulle vicende che hanno caratterizzato la diffusione degli strumenti edilizi convenzionati negli anni '60 e '70 si vedano, in particolare: E. DALFINO, *L'interesse pubblico nelle lottizzazioni edilizie*, Milano, Giuffrè, 1981; V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, Il Mulino, 1979; M. COSTANTINO (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, Giuffrè, 1979.

⁵¹ Nuova concettualizzazione che, sin dall'indomani dell'entrata in vigore della costituzione, iniziò a raccogliere diverse adesioni (cfr. S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 108 e la dottrina concorde ivi citata).

⁵² A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, Milano, Giuffrè, 1995; L. PISCITELLI, *Potere di pianificazione e situazioni soggettive*, Padova, Cedam, 1990; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, 1980; A. GAMBARO, *Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milano, Giuffrè 1975; M.S., GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. Dir.*, 1971, pp. 443 ss. Per un'attenta analisi del dibattito storico istauratosi intorno a questi profili si rimanda a G. PAGLIARI, M. SOLLINI, G. FARRI, *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 6, 2015, pp. 282 ss.; G. ALPA, M. BESSONE, A. FUSARO, *Proprietà privata e regolazione pubblica. Materiali per una analisi in prospettiva storica*, in *ambienteditto.it* (contributo estratto dalla parte prima del secondo volume di G. ALPA, A. FUSARO, M. BESSONE, *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, Roma, S.e.a.m., 2001) e G. MILO, *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 197-235.

⁵³ Per un inquadramento della tematica collegata ai profili tutt'oggi irrisolti, si vedano, invece: P. URBANI, *Le nuove frontiere del diritto urbanistico: Potere conformativo e proprietà privata*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 75-96; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. GAMBARO, *Giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e influenze sul diritto interno in tema di diritto di proprietà*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2010, n. 2, pp. 115 ss.; P. MARZARO, *Il contenuto economico minimo del diritto di proprietà nel sistema della legislazione regionale*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2010, pp. 159 ss.; C. SALVI, *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *astrid-online.it*, 2009, pp. 1 ss.; P. URBANI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Atti del convegno AIUDU-Verona, in pausania.it*, 2008.

⁵⁴ Si vedano soprattutto le sentenze Corte Cost., 20 gennaio 1966, n. 6 e Corte Cost., 9 maggio 1968, n. 55, entrambe in *giurcost.org*, che diedero avvio a questo importante filone giurisprudenziale, cui si aggiungeranno, negli anni successivi, diverse altre decisioni, molte delle quali richiamate nel proseguito.

all'interesse pubblico⁵⁵. Certo, il peso di tali statuizioni nell'ordinamento non fu di poco conto.

Gli indirizzi giurisprudenziali fondati sui nuovi equilibri, infatti, determinarono prima una vera e propria crisi dell'esproprio per pubblica utilità, strumento su cui nei dibattiti successivi alla Seconda guerra mondiale voleva costruirsi la riforma del sistema urbanistico⁵⁶. Poi, qualificando il "vincolo di inedificabilità" quale "sostanzialmente espropriativo" e non "meramente conformativo"⁵⁷, sancirono il principio della necessaria temporaneità di queste previsioni (principio poi recepito dal legislatore e ora contenuto nell'art. 9, comma 2, del d.P.R. n. 327 del 2001).

Così, sia la possibilità di positivizzare il potere dei comuni di procedere all'esproprio preventivo delle aree destinate dai PRG all'espansione urbana con indennità al valore del suolo agricolo, contenuto principale della Proposta di legge urbanistica del Governo presieduto da Giovanni Leone al Parlamento del 1962⁵⁸, sia la possibile spinta nell'uso dei piani per limitare l'abusivismo e la cementificazione, teoricamente avvantaggiata dagli interventi normativi degli anni '60 e '70, nonostante la resistenza del sistema che elaborò strumenti per aggirare alcune limitazioni (come la reiterazione dei vincoli senza apposito indennizzo, ammessa dall'art. 2 della legge n. 1187 del 1968 che fu dichiarato incostituzionale solo nel 1999⁵⁹), si arenarono o subirono inevitabilmente un contraccolpo. Dato il decadere temporale dei vincoli e la carenza di strumenti utili a rendere più agevole

⁵⁵ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 264 ss. e, in special modo, pp. 270-271, ove sono chiariti sia il contesto storico, sia le ragioni in diritto che portarono la Corte a sposare il nuovo approccio concettuale.

⁵⁶ F. OLIVA, *L'urbanistica italiana tra riforma e controriforma*, in *Ciudades – Dossier Monografico*, 2015, p. 135.

⁵⁷ Su questa distinzione concettuale e sull'evoluzione legislativa e giurisprudenziale che ha condotto alla qualificazione odierna dei differenti vincoli urbanistici si veda la chiara ricostruzione operata da S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 266-294.

⁵⁸ Cfr. E. SALZANO, *La proposta di Fiorentino Sullo e la sua sconfitta*, in *eddyburg.it*, 2007.

⁵⁹ In questo senso si espresse la nota sentenza Corte Cost. 20 maggio 1999 n. 179 che individuò dei vincoli urbanistici non indennizzabili solo in quei vincoli che riguardano intere categorie di beni, quelli di tipo conformativo e i vincoli paesistici, mentre, più specificamente, ribadì la scadenza quinquennale e, di conseguenza, la loro indennizzabilità nei casi di vincoli a) preordinati all'espropriazione o aventi carattere sostanzialmente espropriativo in quanto implicanti uno svuotamento incisivo della proprietà; b) che superano la durata non irragionevole e non arbitraria ove non si compia l'esproprio o non si avvii la procedura attuativa preordinata all'esproprio con l'approvazione dei piani esecutivi; c) che superano quantitativamente la normale tollerabilità secondo la concezione della proprietà regolata dalla legge nell'ambito dell'art. 42 della Cost. Per un commento di tale decisione che permetta di comprenderne il forte impatto ordinamentale, si vedano: S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti come misure "sostanzialmente espropriative"*, in *Le Regioni*, n. 4, 1999, pp. 804 ss.; S. BONATTI, *Palinodia della Corte costituzionale in tema di indennizzabilità dei vincoli di inedificabilità, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. (Corte Costituzionale, sentenza 20 maggio 1999, n. 179)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1999, pp. 881 ss.; G. D'ANGELO, *Regime giuridico delle aree edificabili: necessità e urgenza di una riforma legislativa*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1, 1999, pp. 1181 ss.

la fase di attuazione del sistema pianificatorio, l'utilizzo immaginato delle aree del territorio dal pianificatore comunale troppo spesso rimase mera teoria.

La nozione giuridica di urbanistica che andava così solidificandosi, unitamente all'impatto ordinamentale della l. 28 gennaio 1977, n. 10 (che disciplinò ulteriormente gli obblighi riguardanti l'edificabilità dei suoli, prevedendo, ad esempio, la piena subordinazione del diritto di costruire al possesso di una concessione rilasciata dal Sindaco, per la prima volta a titolo oneroso⁶⁰), spalancarono comunque le porte alla tecnica di matrice statunitense e tedesca del cd. "zoning"⁶¹, che contrassegnò l'esperienza delle prime leggi regionali urbanistiche dette di "prima generazione"⁶² e sulla base della quale iniziarono ad essere assegnate specifiche discipline d'uso alle differenti porzioni del territorio.

È tuttavia da evidenziare che il percorso evolutivo continuò a non essere lineare. La Corte Costituzionale, infatti, nonostante la propria giurisprudenza innovativa in argomento

⁶⁰ Com'è noto, la cd. "legge Bucalossi" ha assunto grande rilevanza per aver previsto per la prima volta il pagamento degli "oneri di urbanizzazione", ossia dei corrispettivi dovuti per interventi di nuova costruzione, ampliamento di edifici esistenti e ristrutturazioni edilizie, suddivisi in due distinte categorie:

- oneri di urbanizzazione primaria, ossia relativi a realizzazione di strade, spazi di sosta o parcheggio, fognature, reti di distribuzione (elettricità, acqua, gas), cavidotti per telecomunicazioni, illuminazione pubblica, spazi di verde attrezzato;
- oneri di urbanizzazione secondaria, cioè, finalizzati alla realizzazione di asili e scuole, delegazioni comunali, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e culturali.

In seguito alla legge 15 maggio 1997, n. 127, il potere di rilasciare autorizzazioni e concessioni è passato a quella dei funzionari comunali con qualifica dirigenziale. Infine, nel 2001, questo intervento normativo è stato superato con la promulgazione del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ("Testo unico dell'edilizia"), che ha sostituito la concessione edilizia con il "permesso di costruire", che indipendentemente dalla nuova nomenclatura ha mantenuto molti elementi caratterizzanti le novità introdotte dalla "legge Bucalossi", tra cui proprio gli oneri di urbanizzazione.

Sull'importanza delle innovazioni introdotte dall'intervento normativo del '77 si rimanda anche alle complete analisi svolte dalla dottrina storica: A. PREDIERI, *La l. 28 gennaio 1977 n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, Giuffrè, 1977; A. CUTRERA, *Concessione edilizia e pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1977, ove furono commentate positivamente soprattutto le scelte del legislatore inerenti al regime concessorio; all'onerosità della concessione; alla confisca delle costruzioni abusive; e all'aumento delle indennità di esproprio.

⁶¹ Tramite il decreto ministeriale del 2 aprile 1968, n. 1444, adottato dal Ministero dei Lavori pubblici, di concerto con quello dell'Interno, sentito il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, si procedette alla definizione puntuale di limiti e rapporti da rispettare in alcune zone territoriali definite "omogenee", anch'esse individuate ad opera dello stesso atto (si vedano soprattutto gli artt. 4, 5 e 6 del d.m.). La Corte Costituzionale ammise la costituzionalità di tale attività amministrativa solo qualora l'attribuzione di potere che la giustificava fosse contenuta in un atto avente forza di legge che contenesse elementi e criteri idonei a delimitare chiaramente la discrezionalità dell'amministrazione (Corte Cost. 14 maggio 1966, n. 38, in *Riv. Giur. Ed.*, 1966, pp. 550 ss.). Sull'affermazione di questa tecnica nel sistema pianificatorio italiano, si vedano: A. LANZANI, *Immagini del territorio e idee di piano*, 1943-1963, Milano, Franco Angeli, 1996; F. MANCUSO, *Le vicende dello zoning*, Milano, Il Saggiatore, 1978; L. PICCINATO, *Zonizzazione* (voce), in *Diz. Enc. Arch. e Urb.*, Roma, Istituto Editoriale Romano, 1969.

⁶² Di cui un valido esempio sono la l.r. lombarda 15 aprile 1975, n. 51 e la l.r. piemontese 5 dicembre 1977, n. 56. Cfr. E. BOSCOLO, *Verso il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 110. Per quanto riguarda l'analisi specifica della nascita e dello sviluppo della legislazione urbanistica regionale si rimanda anche a: M. D'ANGELOSANTE, *Governo del territorio e urbanistica*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 171 ss.

inaugurata alla fine degli anni '60, continuò a mostrarsi reticente nei confronti di una definitiva separazione concettuale tra i poteri amministrativi di stampo urbanistico e il diritto di proprietà, tanto da riaffermare, in sede di dichiarazione di incostituzionalità dei nuovi criteri d'indennizzo degli espropri, la piena ricomprensione dello *jus aedificandi* nel diritto di proprietà riconosciuto dal Codice civile⁶³, non riuscendo però al contempo a chiarire e risolvere in maniera coerente un altro problema giuridico rilevato già in quegli anni e attinente alle ineliminabili disparità tra i proprietari beneficiati e quelli in qualche maniera danneggiati dalle previsioni dei piani regolatori, elemento che fece scaturire forti critiche da parte della dottrina⁶⁴.

La concezione più ampia della funzione amministrativa inerente alla “materia urbanistica” fu in seguito comunque (e nonostante gli arresti anzidetti) confermata esplicitamente dal diritto positivo. Il d.P.R. n. 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della disciplina sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione, stabilì infatti, all'art. 80, che le funzioni urbanistiche «concernono la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente» producendo, in breve tempo, anche un ulteriore e repentino cambio di approccio nelle decisioni della Corte Costituzionale.

Se, infatti, all'inizio degli anni '70 la Corte affermava che «l'ambito dell'urbanistica [...] non ha subito nel tempo sostanziale modifica»⁶⁵, esattamente un decennio dopo riteneva che la stessa materia comprendesse «l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere»⁶⁶.

Il primo risultato di questi cambiamenti è rintracciabile nel fatto che, ben presto, il Piano urbanistico generale non riuscì più a contenere ad unisono tutti gli interessi pubblici

⁶³ Corte Cost., 30 gennaio 1980, n. 5, in *giurcost.org*.

⁶⁴ Furono particolarmente critici relativamente a questa particolare decisione della Corte Costituzionale: G. ALPA, *Proprietà edilizia e misura dell'indennità di esproprio*, in *Impr. Amb. e P.A.*, 1980, pp. 294 ss.; S. RODOTÀ, *La struttura logica della sentenza*, in G. CAMPOS VENUTI, M. MARTUSCELLI, S. RODOTÀ, (a cura di), *Urbanistica incostituzionale n. 2*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1980, pp. 55 ss.; A.M. SANDULLI, *Il regime dei suoli dopo il nuovo intervento della Corte*, *Riv. Giur. Ed.*, 1980, n. 2, pp. 93 ss. Riassume chiaramente le tensioni di quegli anni, complice la costante contrapposizione tra tendenze evolutive e conservatrici nell'ordinamento: S. AMOROSINO, *Miti e realtà: modelli di riforme legislative e trasformazioni urbanistiche effettive*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 3, 2023, pp. 157-160.

⁶⁵ Corte Cost., n. 141/1972.

⁶⁶ Corte Cost. 29 dicembre 1982, n. 239 in *giurcost.org*. Cfr. P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., pp. 6-7.

emergenti da una concezione giuridica siffatta⁶⁷ e furono quindi creati dei piani specializzati (piani di edilizia economico popolare, piani di lottizzazione, piani delle aree e dei nuclei industriali etc.), che fecero già intravedere la futura tendenza settorializzatrice⁶⁸.

Nella “seconda stagione” di legislazione regionale fu proprio questa tendenza a spingere verso un ripensamento della pianificazione e verso il recupero di piccole aree urbane (solitamente vecchi poli industriali abbandonati in seguito alla deindustrializzazione degli anni ‘80) tramite un approccio “per progetti”⁶⁹, generalmente concordati con la parte privata proprietaria delle aree. Emerse definitivamente, in tal senso, l’urbanistica consensuale, caratterizzata dall’implementazione dell’utilizzo di strumenti incentrati su un’attività di collaborazione tra pubblico e privato.

Le mutate esigenze del pianificatore furono rese lampanti anche dall’apparizione, direttamente nella pianificazione generale, di una minima e iniziale salvaguardia del “bene ambiente”, fino ad allora considerato una finalità estranea all’attività urbanistica. È questa la fase in cui, secondo alcuni Autori, si registrò una prima tutela urbanistica dell’ambiente⁷⁰ con conseguente nascita di quelle teorie “panurbanistiche” che intravedevano nel Piano urbanistico generale il catalizzatore di tutte le discipline del territorio⁷¹.

Dallo studio di questo nuovo quadro, la dottrina iniziò ad elaborare una diversa modalità di approccio alla materia urbanistica, ove la conformazione del bene giuridico fu intesa quale risultato ultimo del potere sotteso, relegando in una posizione molto più decentrata sia il diritto di proprietà sia la posizione dell’amministrato⁷².

⁶⁷ Cfr. U. POTOTSCHINIG, *Il comune nella pianificazione territoriale*, in F. TERESI (a cura di), *Il comune e la gestione del territorio*, Palermo, Asacel, 1981, pp. 79-80, in cui si rileva che, proprio a causa dell’ampliamento dell’ambito in cui può operare la pianificazione comunale, sono emersi i limiti e l’inadeguatezza della pianificazione così come rimessa alle amministrazioni locali.

⁶⁸ S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., p. 52. Per un’analisi specifica della nascita e dello sviluppo del potere progettuale e della facoltà privata di conformazione, si veda: P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell’urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 175-181.

⁶⁹ E. BOSCOLO, *Verso il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, op. cit., p. 111.

⁷⁰ Cfr. P.L. PORTALURI, M. BROCCA, *L’ambiente e le pianificazioni*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo colloquio di diritto amministrativo dell’ambiente. Teramo, 29-30 aprile 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 369 ss., in special modo, p. 384.

⁷¹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit. p. 135; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, pp. 386 ss.

⁷² P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell’urbanistica*, op. cit., pp. 4-5, ove lo studio dell’urbanistica è descritto come «la scienza avente ad oggetto i poteri che regolano la conservazione e la trasformazione del

Nel frattempo, un'ulteriore problematica, che diverrà centrale nell'analisi delle dinamiche di governo dei suoli e dei territori, si rivelò in tutta la sua importanza: il difficile coordinamento tra pubbliche amministrazioni, differenti livelli di governo e diverse attribuzioni.

Il primo segnale di questa tendenza può essere rintracciato nel fallimento del sistema di pianificazione multilivello come disegnato dal legislatore statale, che riconosceva al Piano territoriale di coordinamento il fine di orientare e coordinare l'attività urbanistica. Ai sensi dell'art. 5 della l. n. 1150/1942, si rimetteva infatti proprio a questo strumento la definizione delle linee strategiche che poi si sarebbero dovute specificare nei diversi piani regolatori comunali, i quali, a loro volta, ai sensi dell'art. 13, si sarebbero dovuti attuare a mezzo dei piani particolareggiati di esecuzione. Questa strutturazione normativa, però, come meglio si dirà più avanti, nell'ambito dell'analisi delle funzioni amministrative, rimase pressoché inattuata.

Inoltre, l'attuazione del dettato costituzionale con la creazione delle Regioni e il riconoscimento a queste ultime, in virtù del principio di "parallelismo delle competenze", di altri poteri pregnanti sull'urbanistica, spinsero alcuni Autori ad evidenziare che il principio di "gerarchia dei piani" avesse assunto, nel corso degli anni, un'accezione estremamente autoritaria, che finiva per svuotare di ogni potere l'ultimo livello di governo (quello comunale)⁷³.

Tale visione, che fu comunque razionalizzata da alcuni giuristi alla ricerca di logiche di sistematizzazione della materia⁷⁴, fu complicata dalla definitiva emersione di alcuni interessi pubblici, cd. "differenziati"⁷⁵, che portò ad un ennesimo completo mutamento del

territorio» non esaurendosi dunque nel problema attinente alla "funzione sociale della proprietà". Anche secondo P. URBANI, *Urbanistica* (voce), op. cit., l'effetto riflesso della normazione della seconda metà del secolo scorso ha fatto segnare un cambio di approccio rispetto alla materia per come si presentava negli anni '50 e ha sancito un mutamento profondo dell'intera concezione di urbanistica. Per S. AMOROSINO, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2008, p. 8, la regolazione del territorio consolidatasi negli ultimi anni è andata consolidandosi verso una visione focalizzata, principalmente, su «l'insieme delle attività aventi incidenza sullo stato e sugli equilibri del territorio, volte alla promozione del sistema locale o – a scala più ampia – di quello regionale».

⁷³ Cfr. G. MILO, *Il potere di governo del territorio*, op. cit., pp. 6-7, ove l'Autrice riporta e commenta specificamente tale critica emersa in dottrina.

⁷⁴ G. MORBIDELLI, *Pianificazione urbanistica* (voce), op. cit., p. 2 e G. SCIULLO, *Pianificazione territoriale ed urbanistica* (voce), op. cit., p. 135-137, inseriscono il principio di "gerarchia dei piani" in una logica coordinativa che trova la propria *ratio* nella stessa natura discendente di ogni singolo piano (dal generale al particolare) e nelle diverse attribuzioni degli enti di cui i piani erano espressione.

⁷⁵ Il termine fu utilizzato per la prima volta, come noto, in un saggio già citato di V. CERULLI IRELLI (*Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, op. cit., p. 386) e fu poi subito ripreso dalla dottrina. In proposito e, più in generale, sul dibattito scientifico relativo ai differenti interessi impattanti sulla

contesto pianificatorio e, in special modo, del rapporto tra le tutele riconosciute a questi ultimi e la pianificazione urbanistica generale. Infatti, negli anni '80, alla pianificazione di tipo generale, precedentemente deputata ad armonizzare tutti gli interessi comunque incidenti sul territorio, che trovava un limite solo in singole e previamente individuate zone "sottoposte a vincolo", si affiancava la pianificazione cd. "di settore" (il Piano paesistico, il Piano di bacino etc.), estesa a tutto il territorio nazionale, con le conseguenze del totale schiacciamento della prima e dell'ulteriore crisi dei modelli di coordinamento⁷⁶.

2.2. Verso il "governo del territorio"

In questo scenario in cui la materia aveva visto allargati in maniera esponenziale i suoi confini, la nozione giuridica di urbanistica, inizialmente utilizzata per un ambito giuridico strettamente connesso agli agglomerati urbani e ormai afferente alla globalità del territorio (comunale), sull'esempio di altre costituzioni europee⁷⁷ fu sostituita ad opera della legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel corpo dell'art. 117, dalla nuova locuzione "governo del territorio".

La nuova locuzione, a dire il vero, era già comparsa nell'ordinamento⁷⁸ e in dottrina⁷⁹, ove seppur riempita di contenuti differenti, trasmetteva generalmente l'esigenza di leggere, in

pianificazione territoriale e urbanistica intensificatosi tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, si vedano anche: E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico*, Padova, Cedam, 1983, pp. 67 ss. e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1992, pp. 155 ss.

⁷⁶ P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e costituzione*, op. cit. p. 9. Secondo alcuni Autori (si veda soprattutto S. AMOROSINO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, Roma, Ragnò, 1988, p. 418), la nascita di un separato piano regolatorio deriva dal fatto che le Regioni, perlomeno in un primo momento, non hanno saputo cogliere la potenzialità espansiva e di copertura normativa contenuta nella definizione di cui all'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977, che avrebbe permesso di costruire un governo integrato del territorio-ambiente-paesaggio, al quale si sarebbero potute coordinare anche le funzioni di "tutela dagli inquinamenti".

⁷⁷ Si richiamano soprattutto le materie dell'*ordenación del territorio* menzionata dalla Costituzione spagnola del 1978 all'art. 148.3 assegnata alla competenza legislativa delle Comunità autonome e quella di "ambiente e qualità della vita" prevista all'art. 66 della Costituzione greca che, come evidenziato in dottrina, rappresenta titolo competenziale autonomo capace di giustificare interventi regolatori del territorio plurindirizzati e di tipo olistico (Cfr. G.F. FERRARI, *L'urbanistica tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Dall'urbanistica al governo del territorio*, op. cit., pp. 42-43).

⁷⁸ Nel d.p.c.m. 21 luglio 1989 – avente ad oggetto la materia ambientale, e più specificamente l'attuazione del d.p.r. n. 203 del 1988, di disciplina della tutela della qualità dell'aria – si ritrova infatti, nelle premesse, il richiamo all'asserito "potere di governo del territorio" delle Regioni. Così, anche il d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 418, finalizzato al riordinamento delle funzioni della Conferenza permanente Stato-Regioni, all'art. 6 – nell'individuare le materie per le quali si dava vita a comitati generali a competenza integrata funzionale – indicava i seguenti settori: «affari istituzionali e generali, affari finanziari, governo del territorio e tutela dell'ambiente, servizi sanitari e sociali, attività produttive». Poi ancora, il d.p.c.m. 29 settembre 1998, emanato per l'attuazione degli adempimenti previsti dal cd. "decreto Sarno", (d.l. n. 180/1998) in materia di

una prospettiva tendenzialmente sistematica ed unitaria, l'effettivo atteggiarsi dei pubblici poteri nel programmare le direttrici di sviluppo e nel definire le trasformazioni del territorio in una chiave ben più ampia rispetto ai ristretti confini del territorio comunale. Lo si evince chiaramente dalla definizione del termine usata in tempi antecedenti alla Riforma («politica generale degli usi ordinanti del territorio»)⁸⁰ e dalla conseguente attribuzione a quest'ultimo di «una funzione esistenziale [...] al punto che il richiamo alla funzione di governo [...] implica una programmazione ed una unitarietà di indirizzi (ma in prospettiva di una complessiva direzione regionale)»⁸¹.

Nondimeno, all'indomani della riforma del Titolo V della parte II Cost., riemersero prepotentemente le perplessità connesse a una accezione della materia così vasta, già evidenziate in seguito alla formulazione dell'art. 80 del d.P.R. n. 616/1977, specialmente con riferimento alle ripercussioni che una simile qualificazione avrebbe avuto su tutte le altre discipline e funzioni amministrative riconducibili, anche solo mediamente, alla gestione del territorio⁸².

dissesto idrogeologico, nelle premesse faceva riferimento a «un'efficace e positiva azione di governo del territorio e di difesa del suolo», impedendo l'aumento dell'esposizione al rischio in termini quantitativi e qualitativi e all'art. 1 adopera l'espressione come sinonimo di “difesa del suolo”. Ed infine, l'art. 3 della legge 29 marzo 2001, n. 135 “Riforma della legislazione nazionale del turismo”, in cui si fa ancora riferimento alle competenze regionali in tale materia; l'art. 1, comma 3, del d.m. 9 maggio 2001, recante “Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante”, in cui, in fase di approvazione della Riforma costituzionale, la nuova materia legislativa era già data per vigente.

⁷⁹ Si vedano, a solo fine esemplificativo: G. MORBIDELLI, *La proprietà. Il governo del territorio*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 863 ss.; S. AMOROSINO (a cura di), *Governo del territorio: politica della casa e industria delle costruzioni*, Venezia, Marsilio, 1978; F. MERLONI, P. URBANI, *Il governo del territorio tra Regioni e partecipazioni statali*, Bari, De Donato, 1977.

⁸⁰ M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 635.

⁸¹ G. MORBIDELLI, *Pianificazione urbanistica* (voce), op. cit., p. 3.

⁸² Per le prime considerazioni svolte dalla dottrina su queste problematiche subito dopo la Riforma costituzionale si vedano: M.A. QUAGLIA, *Il governo del territorio. Contributo per la definizione della materia*, Torino, Giappichelli, 2006; P. SILVESTRINI, *La riforma costituzionale e il governo del territorio*, in *Riv. Trim. App.*, 2005, pp. 79 ss.; G. SORICELLI, *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2004, pp. 488 ss.; P. STELLA RICHTER, *La nozione di «governo del territorio» dopo la riforma dell'art. 117 cost.*, in *Giust. civ.*, 2003, pp. 407 ss.; S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra stato, regioni ed enti locali*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2003, pp. 77 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Il 'governo del territorio' nel nuovo assetto istituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Pescara, 29-30 novembre 2002)*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 499 ss.; P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene, 2003; P. URBANI, *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2003, pp. 50 ss.; M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. Amm.*, 2003, pp. 507 ss.; N. ASSINI, T. TARDELLI, *Riforma costituzionale e governo del territorio*, in *Nuova rass.*, 2003, pp. 1253 ss.; P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul governo del territorio dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2002, pp. 357 ss.; G.L. CONTI, *Alla ricerca del significato della espressione governo del territorio nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi “impliciti” di questa materia* in P. CARETTI (a cura di) *Osservatorio sulle fonti*, 2002, pp. 374 e

La questione, che può apparire meramente terminologica, ha prodotto nel corso degli ultimi venti anni un quadro altamente complesso sia relativamente alla distribuzione dei poteri tra i vari soggetti dello Stato plurilivello (competenze legislative/funzioni amministrative), sia sotto i profili dell'individuazione dell'esatta disciplina dell'assetto del territorio e degli strumenti giuridici preposti alla sua attuazione.

3. *Due decenni di interrogativi: la riforma del Titolo V della Costituzione e il governo del territorio*

Dal 2001 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁸³, con riferimento alla nuova materia legislativa del governo del territorio inserita dal Parlamento tra le materie oggetto di competenza concorrente Stato-Regioni, è stato avviato un lungo percorso che se da un lato ha risolto i dubbi inizialmente sorti relativamente alla scomparsa della materia urbanistica, dall'altro ha fatto emergere profili problematici di una nozione "potenzialmente ambigua"⁸⁴, tanto da richiedere l'intervento costante della Corte

ss.; P. MANTINI, *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2001, pp. 107 ss.

⁸³ Per un inquadramento generale sull'impatto che la Riforma ha avuto nel complesso rapporto tra Stato e Regioni si vedano: A. PIOGGIA, L. VANDELLI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2006; A. D'ATENA, (a cura di), *Regionalismo in bilico: tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, Giuffrè, 2005; L. CHIEFFI, G. CLEMENTE (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giapicchelli, 2004; C. BOTTARI, (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003; M. CAMELLI, *Dopo il Titolo V quali poteri locali?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2002, pp. 3-8; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002; G. BERTI, G. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 2002; nonché i contributi presenti nel numero 2-3/2002 (marzo-giugno) della Rivista *Le Regioni*, che offriva un inquadramento a tutto tondo della riforma e di come quest'ultima andava ad incastrarsi nelle dinamiche ordinamentali. Per delle analisi più recenti sul prodotto dei risultati concreti e sull'effettiva attuazione della Riforma si vedano invece: F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1, 2023, pp. 347-352; C. TUBERTINI, *La riforma costituzionale del 2001 e la redistribuzione del potere amministrativo dal basso*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giapicchelli, 2022, pp. 84-86; V. CERULLI IRELLI, *Fattori e problemi della inattuazione costituzionale (brevi riflessioni con Luciano Vandelli)*, in *Idf*, n. spec., 2019, pp. 13 ss.; BASSANINI, A. QUADRIO CURZIO, *Territori e Autonomie quindici anni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: un'analisi economico-giuridica*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2016; nonché gli interi numeri 1/2021 della Rivista *Istituzioni del Federalismo* e 20/2022 della Rivista *federalismi.it*, che propongono un bilancio della condizione delle autonomie territoriali a venti anni dalla Riforma del Titolo V.

⁸⁴ C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2022, p. 1777. Talmente ambigua e problematica che si sono sollevate voci nel senso di un suo superamento che termini in una "riforma della Riforma" e nell'eliminazione della locuzione dal testo costituzionale. In questi termini: P. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, in P. STELLA RICHTERE (a cura di), *La sicurezza del territorio pianificazione e depianificazione. Quaderni della Riv. Giur. Ed.*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 195-197.

Costituzionale in veste di “arbitro ordinatore” delle possibili letture date al testo costituzionale. Un ruolo, questo, che, come emergerà meglio nel prosieguo, la Corte ha dovuto svolgere nelle innumerevoli sentenze succedutesi nel corso dei primi vent’anni del nuovo assetto costituzionale, sposando un preciso approccio interpretativo nel tentativo di fornire il più possibile una coerenza di fondo all’interno della propria giurisprudenza che, inesorabilmente, resta comunque limitata al *thema decidendum* e ancorata al caso concreto⁸⁵.

Nel contesto giuridico che è andato così sviluppandosi, vanno però sicuramente evidenziati sin da subito anche due ulteriori aspetti centrali: a) l’organizzazione della Repubblica offerta dalla Riforma del 2001, che ha predisposto una struttura “poli-centrico-paritaria”⁸⁶. Le modifiche delle norme costituzionali hanno reso infatti evidente la volontà di valorizzare le autonomie territoriali, poste in posizione di pari dignità rispetto a Stato e Regioni. A tutti gli enti costitutivi della Repubblica (una e indivisibile) è dunque affidato, oggi, l’obiettivo della realizzazione di quegli “interessi nazionali”, espressione non più di un approccio centralizzatore, ma di una visione plurale e possibilmente congiunta⁸⁷; b)

⁸⁵ Come osservato dalla dottrina costituzionalista, infatti, il bilanciamento compiuto dalla Corte costituzionale è lontano dal poter essere il più chiaro tra i punti di riferimento dell’ordinamento, in quanto «consiste in un giudizio che, caso per caso, dispone i principi costituzionali in una sorta di gerarchia mobile, per cui un principio è anteposto ad un altro per la soluzione del caso di specie» (F. MODUGNO, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007, p. 34).

⁸⁶ In particolare, la dottrina, guardando alla nuova conformazione dell’art. 114 Cost. e alla sua interpretazione data in diverse decisioni immediatamente successive alla riforma del Titolo V (Corte Cost. 12 aprile 2002, n. 106; Corte Cost., 25 settembre 2003, n. 303; Corte Cost., 24 luglio 2003, n. 274; Corte Cost., 15 giugno 2004, n. 173; Corte Cost. 26 maggio 2005, n. 202, tutte in *giurcost.org*), è giunta ad evidenziare in plurime occasioni le novità date dal riconoscimento di una posizione paritaria a tutti gli enti costitutivi della Repubblica. Elemento che si concretizza (o perlomeno dovrebbe concretizzarsi) nella possibilità di concorrere, paritariamente e in maniera coordinata, alla costruzione delle politiche pubbliche garantendo, al contempo, una pluralità di differenti interessi territoriali che, pur articolati in differenti ordinamenti, si riconoscono in un’unica Repubblica. In questo senso: L. VANDELLI, *Le autonomie locali ancora tra difficile attuazione della riforma costituzionale del 2001 e nuove proposte*, in T. FONT I LLOVET (a cura di), *Anuario del Gobierno local*, Madrid, Iustel, 2004; C. PINELLI, *L’ordinamento Repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale. Competenze e diritti*, 2003, pp. 149 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in AA.VV., *AIPDA – Anuario 2022*, Milano, Giuffrè, 2003; pp. 519 ss.; L. VANDELLI, *Le autonomie locali italiane nella fase recente: il complesso adeguamento alla riforma costituzionale del 2001 e le prospettive di “devolution”*, in T. FONT I LLOVET (a cura di), *Anuario del Gobierno local*, Madrid, Iustel, 2003; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002; F. MERLONI, *Il destino dell’ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 2/3, 2002, pp. 409 ss.; L. VANDELLI, *Per l’attuazione della riforma costituzionale*, in *IdF*, n. 6, 2001, pp. 1049 ss. Per una riflessione sulle nuove frontiere del concetto nell’attuale scenario ordinamentale e in tematiche attinenti al governo del territorio, si veda: M. DE DONNO, *L’organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell’integrità ecologica del Paese: a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Idf*, n. 4, 2022, p. 923.

⁸⁷ G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L’amministrazione regionale*, op. cit., *passim*. Nel nuovo assetto costituzionale, d’altronde, si percepisce un forte cambio di impostazione se si guarda alla supremazia statale garantita dall’attività di controllo, quale il visto governativo preventivo del Commissario del Governo su ogni legge regionale (art. 127 Cost.), nonché sulla verifica di legittimità sugli atti amministrativi regionali (art. 125

l'assenza tutt'oggi di una legge cornice statale, contenente i principi fondamentali della materia, essendo quindi necessario, in difetto, desumerli di volta in volta «dalle leggi statali vigenti» ai sensi dell'art. 1, comma 3, legge 5 giugno 2003, n. 131.

Proprio l'assenza di una legge statale di “principi fondamentali della materia” e l'emersione delle tendenze autonomistiche degli enti territoriali hanno fatto sì che, al pari di quanto fatto dalla Corte Costituzionale su un diverso piano, questa stagione giuridica del territorio abbia avuto un altro co-protagonista indiscusso: le Regioni.

Invero, la proattività regionale nel governo del territorio (che spesso ha creato non pochi problemi nell'ampia discussione sul riparto delle competenze) sembrò trovare la sua genesi in un passaggio cruciale, antecedente alla stessa Riforma costituzionale, in cui il livello centrale di governo non fu in grado di rispondere alle istanze di cambiamento e aggiornamento della disciplina provenienti degli enti territoriali.

Come noto, infatti, al XXI Congresso dell'INU, tenutosi nel 1995 a Bologna, viste le molte criticità sorte sui territori e la presa di coscienza dell'inefficacia di un modello di Piano

Cost.) e dalla vecchia conformazione dell'art. 117, il quale prevedeva che: «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principî fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato. Altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione». Va comunque posto in evidenza che il tema degli interessi nazionali come frutto di una visione condivisa e plurale, espressione di un coordinamento tra tutti gli enti costitutivi della Repubblica è recente (L. VANDELLI, *Interesse nazionale* (voce), in *Enc. Dir.*, Annali II, Giuffrè, Milano, 2008, pp.739-749; R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, pp. 1449 ss.) e ben lontana dall'essere riconosciuta nella pratica. Ciò in quanto, pur in assenza dopo la riforma del Titolo V di azioni pregnanti che sostanziassero la strutturazione dell'interesse nazionale quale parametro di un controllo politico di merito sulle leggi regionali da parte dello Stato, riprendendo sollecitazioni dottrinali (A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. Cost.*, 2001, pp. 345 ss.), la Corte costituzionale si è incaricata di effettuare tale controllo, inserendolo nel contesto del controllo generale di legittimità delle leggi e di conseguenza intestandosi il ruolo di regolatore pressoché esclusivo dei rapporti tra Stato e Regioni (F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, op. cit., pp. 344-345). Così procedendo, la clausola di residualità a vantaggio delle Regioni, meccanismo potenzialmente dirompente rispetto al precedente modello teorico (intessuto intorno al richiamo all'interesse nazionale che il testo originario del 1948 poneva in termini generali come limite alla potestà legislativa regionale), pur essendo enfatizzata nella prima interpretazione del riformato art. 117 (anche in raccordo con il nuovo art. 114 e con lo smarrirsi di chiare clausole di supremazia statale), ha comunque fatto segnare «un progressivo, oramai consolidato, recupero di ragioni del centro e di “dispositivi statocentrici”» (E. CARLONI, *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent'anni dopo*, in *IdF*, n. 1, 2021, pp. 150-151; in termini simili, anteriormente, anche: F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, nn. 1/2 del 2012, pp. 57 ss.).

regolatore saldamente imperniato su quello contenuto nella “Legge urbanistica generale” del 1942, venne presentato un possibile nuovo modello di pianificazione urbanistica⁸⁸. In quel contesto, le novità urbanistiche erano state immaginate nell’ambito di una riforma generale ispirata a nuove regole appartenenti a due grandi famiglie: quelle per lo “sviluppo sostenibile” (valori non negoziabili) e quelle per il “corretto funzionamento del mercato” (valori da negoziare)⁸⁹. Secondo l’INU, questo nuovo approccio sarebbe stato possibile solo tramite la definitiva consacrazione legale dei principi di responsabilità, autonomia e sussidiarietà e un’azione diffusa su più livelli⁹⁰: a) quello nazionale, che avrebbe dovuto approvare in tempi brevi una legge nazionale di principi e di indirizzi, unitamente a un “Quadro territoriale di riferimento nazionale”, a carattere essenzialmente informativo elaborato dal Governo, e un “Quadro delle politiche” riguardanti le principali scelte infrastrutturali, le strategie ambientali essenziali e le indicazioni per i parchi naturali, da presentare insieme ai programmi finanziari nei settori della costruzione, della città, del territorio e dell’ambiente, con lo scopo di orientare i comportamenti di tutti i soggetti pubblici e privati che operavano nel Paese; b) quello regionale, che avrebbe avuto il

⁸⁸ Contraddistinto dalla scissione del piano comunale in due strumenti e nella ricerca di effettività ed efficacia mediante il ricorso a tecniche come la perequazione e la compensazione. La Proposta, a dire il vero, circolava già da qualche anno, soprattutto grazie ai lavori dell’ “Associazione Polis” nata in quegli anni e fu anche mediante la trasmissione delle riflessioni maturate in quella sede al Congresso INU del 1995 (E. SALZANO, *Nota sulle proposte di riforma urbanistica dell’INU-1995*, in P. AVARELLO, P. PROPERZI (a cura di), *Atti del XXI Congresso INU (Bologna, 23-25 novembre 1995). La nuova legge urbanistica: i principi e le regole che il nuovo scenario ottenne centralità nel dibattito giuridico-pianificatorio*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 102 ss.) che lo sdoppiamento del Piano confluisce nella definizione generale della proposta legislativa elaborata dall’INU (INU, “Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio”, documento approvato dal consiglio direttivo nazionale del novembre 1997 in *Urbanistica Informazioni*, 1997, n. 157). Per una puntuale ricostruzione del processo di consolidamento della Proposta che prese avvio alla fine degli anni ’80 e degli sviluppi immediatamente successivi al Convegno di Bologna, si vedano: E. SALZANO, *Sull’articolazione dei piani urbanistici in due componenti: come lo volevamo, come è diventata, come sarebbe utile*, in *pausania.it*, 2008. Per le principali critiche che si muovevano al modello di Piano urbanistico diffuso in quegli anni, si veda: C. GASPARRINI, *L’attualità dell’urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Milano, Etaslibri, 1994, ove l’Autore evidenzia a più riprese che l’inadeguatezza della “forma piano” aveva portato al ricorso all’introduzione di “strumenti speciali” per eludere il processo di pianificazione e alla conseguente fuga dalla pianificazione. Per ulteriori commenti a quella Proposta, ispirati allo scenario ordinamentale vigente all’epoca, si vedano: E. PIRODDI, *Le forme del piano urbanistico*, Milano, Franco Angeli, 1999 (in particolare pp. 31 ss.); M. CERASOLI, *Una nota in merito al documento preliminare dell’INU sulla riforma urbanistica*, in P. AVARELLO, P. PROPERZI (a cura di), *Atti del XXI Congresso INU (Bologna, 23-25 novembre 1995). La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 273 ss. Per dei commenti recenti su quell’esperienza e sull’impatto che quest’ultima ha avuto sul panorama urbanistico italiano si veda: E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidamento di un modello*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Palermo, 27-28 ottobre 2019)*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 15.

⁸⁹ INU, “Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio”, op. cit., p. 2.

⁹⁰ Solo attraverso questo approccio generale dell’ordinamento pareva infatti possibile elaborare un «sistema che superi finalmente la tradizionale organizzazione gerarchica – figlia di una cultura della pubblica amministrazione autoritaria e determinista ormai obsoleta – per transitare verso forme più evolute di concertazione e cooperazione istituzionale» (P. AVARELLO, *Il piano comunale. Evoluzione e tendenze*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2000, p. 3).

compito di elaborare e approvare una legislazione vincolata a veri e propri contenuti di indirizzo, per la definizione di politiche regionali, generali e settoriali che riguardassero la costruzione, la città, il territorio e l'ambiente; c) quello provinciale e metropolitano, che avrebbe dovuto prevedere un nuovo Piano territoriale provinciale, a carattere strutturale, selettivo e temporale, i cui contenuti avrebbero affrontato i tre sistemi territoriali (ambientale, infrastrutturale, insediativo); d) quello comunale, infine, che avrebbe dovuto dotarsi di due strumenti di pianificazione, un primo di tipo strutturale e conformativo solo del territorio (non per tutti i comuni) a carattere direttore e avente uno scenario di medio-lungo periodo (10 anni) e un secondo a carattere operativo avente uno scenario selettivo di breve e medio periodo (5 anni)⁹¹.

Il mancato intervento statale nella direzione tracciata in quell'occasione fece sì che fossero le Regioni, tramite la propria legislazione cd. di "terza generazione", ad incarnare la "rottura" del sistema precedente, proponendosi come soggetti attuatori dell'ulteriore sfida non colta dal legislatore statale. Di conseguenza, si diede vita ad una parziale revisione del sistema di governo del territorio e all'introduzione di alcuni nuovi principi all'interno di un contesto giuridico in cui erano ormai inevitabilmente chiamati a convivere vecchi dogmi e nuove esigenze.

3.1. Il riparto di competenze alla luce della giurisprudenza costituzionale

Come anticipato, il primo interrogativo che si pose all'indomani della Riforma costituzionale del 2001 attenne al rapporto sussistente tra la nuova materia individuata all'art. 117, comma 3 (il governo del territorio) e la storica materia e funzione urbanistica, stralciata dal testo della Costituzione.

Va premesso che, parte della dottrina⁹², diede un'interpretazione alla modifica costituzionale del Titolo V guardando ai lavori preparatori di quest'ultima ed

⁹¹ INU, "Indirizzi per la riforma del processo di pianificazione della città e del territorio", op. cit., p. 5. Per un commento generale sulla Proposta, si veda: P. MANTINI, F. OLIVA, (a cura), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano, Pirola, 1996.

⁹² Ci si riferisce in particolar modo a quegli Autori che leggevano nel concetto di "urbanistica" la sua accezione strettamente connessa allo sviluppo delle città e dei centri abitati, auspicando di conseguenza un ritorno alla nozione originaria e restrittiva e l'assegnazione della potestà legislativa inerente a questo ambito alle Regioni che avrebbero riservato un ampio potere agli enti locali per autodeterminarsi. Si vedano in merito: V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale* op. cit., p. 504, in cui l'Autore menziona proprio i lavori parlamentari sulla Riforma per giustificare la sua posizione, e P.L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, op. cit., p. 95, che richiama

evidenziando, in questo senso, la volontà del Parlamento di far rientrare la materia urbanistica *per silentium* tra le materie di competenza residuale regionale, con inevitabili riflessi anche sull'organizzazione delle funzioni amministrative⁹³.

Un simile approccio avrebbe probabilmente comportato l'avvicinamento del nostro ordinamento alla soluzione già sperimentata nel contesto giuridico spagnolo. Nell'esperienza iberica, infatti, è forte una distinzione concettuale che produce molti riflessi giuridici nell'amministrazione del territorio: quella tra “*urbanismo*” e “*ordenación territorial*”⁹⁴. Il primo, definito come “*la ciencia, el arte o la técnica de construir ciudades*”⁹⁵, disciplinato esaustivamente a livello legislativo dalle Comunità autonome senza eccessive interferenze statali e rimesso alla più ampia amministrazione municipale perché attinente in modo stretto all'ambiente urbano; il secondo avente un'accezione più vasta e generale: «...*más que una política concreta, el cuadro general que enmarca y da coherencia a una vasta serie de políticas específicas*»⁹⁶ finalizzate alla «*utilización óptima de un territorio a nivel de grandes lineamientos con un horizonte temporal de medio y*

anche un apposito volume redatto e pubblicato dal Servizio Studi del Senato nel settembre 2001 (*Il «referendum sul federalismo»*), il quale contiene alcune schede di lettura della Riforma costituzionale ove si afferma chiaramente che «dal dibattito parlamentare [...] si evince l'intenzione di considerare “edilizia ed urbanistica” materie – si direbbe totalmente – regionali», (p. 33); ed ancora, occupandosi della competenza residuale delle Regioni, che «gli atti preparatori inducono a ritener[vi] inclus[a] l'urbanistica» (p. 36). Del resto, sia gli Autori che avevano utilizzato la formula governo del territorio nei propri scritti anteriormente alla riforma del Titolo V (richiamati alla nota 79 cui si rimanda), sia i testi normativi in cui la locuzione era timidamente già comparsa (richiamati nella nota 78), si distaccavano nettamente dalla nozione di “urbanistica” al tempo riconosciuta, facendo presumere una alterità tra i due contesti giuridici insanabile e intendendo il governo del territorio come sintesi dell'azione dinamica e generale svolta dalle amministrazioni pubbliche sul territorio nella sua complessità ed interezza, assegnando di conseguenza a quest'ultima più che altro una chiave coordinatrice delle differenti funzioni differenziate.

⁹³ La formula governo del territorio fu introdotta per la prima volta durante la fase di prima deliberazione della Camera dei Deputati nella seduta del 20 settembre 2000, tramite due emendamenti che prevedevano, rispettivamente, l'introduzione della materia governo del territorio e l'aggiunta della frase «esclusi i profili urbanistici ed edilizi». Fu approvato solo il primo emendamento e il secondo fu espunto. Secondo gli autori prima citati, ciò avvenne non perché si intendesse includere l'urbanistica e l'edilizia tra le materie concorrenti, ma perché la maggioranza di allora riteneva superflua l'aggiunta delle parole citate, pur confermando la volontà di trasferire l'urbanistica e l'edilizia nell'ambito della potestà legislativa generale ed esclusiva delle regioni. In proposito, si veda: “Resoconto stenografico dell'Assemblea Seduta n. 774 del 20 settembre 2000” al link: http://leg13.camera.it/chiosco.asp?content=/_dati/leg13/lavori/stenografici/framedinam.asp?sedpag=sed774/s000r.htm.

⁹⁴ La Costituzione spagnola del 1978, a differenza di quella italiana, riconosce competenza esclusiva alle Comunità Autonome nella materia legislativa relativa a «*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*» (art. 148.3). Ciononostante, come nel nostro ordinamento, la presenza di vari titoli competenziali statali connessi alla disciplina del territorio ha a lungo creato conflitti di competenza tra Stato e Comunità Autonome. Per una dettagliata analisi dello sviluppo storico del riparto di competenze nell'ordinamento spagnolo, si veda: D. VERA JURADO, *Introducción. Aspectos conceptuales y competencias del urbanismo*, in D. VERA JURADO (coordinado por), *Derecho Administrativo Tomo V: Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Madrid, Tecnos, 2022, pp. 24-30.

⁹⁵ R. SANTOS DíEZ, J. CASTELAO RODRÍGUEZ, *Manual para Juristas y Técnicos*, in *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, Madrid, Aranzadi, 2005, p. 56.

⁹⁶ *Ivi*, p. 102.

largo plazo»⁹⁷, che ha portato l'ordinamento spagnolo storicamente a riservare questo valore alla cura e gestione delle Comunità autonome, obbligate al rispetto di pochi e determinati limiti individuati a livello statale. Questi due ambiti giuridici sono oggi interessati, quindi, da differenti discipline, spettanti a livelli di governo diversi⁹⁸.

In merito a questa distinzione, il Tribunale Costituzionale spagnolo è intervenuto in modo netto sul riparto alla fine degli anni '90 per dirimere i conflitti venutisi a creare e ha affermato, con la celebre sentenza del 20 marzo 1997, n. 61, un principio di diritto capace di sistematizzare l'azione dei differenti poteri pubblici. In base a questa decisione, il legislatore statale, intervenendo su materie di propria competenza che interessano in un qualsiasi modo le materie della “*ordenación del territorio*” e dell’“*urbanismo*”, può disciplinare le condizioni basiche di esercizio del diritto di proprietà, le garanzie fondamentali inerenti all'espropriazione forzata e alcune materie specifiche (come, ad esempio, quella di “*medio ambiente*”), interpretate però in senso assolutamente restrittivo⁹⁹. Al legislatore autonomico è quindi oggi demandata la quasi totalità della disciplina generale del territorio, compresa la delimitazione dei poteri municipali e degli altri enti locali nella sua gestione e tutela. A tal riguardo, comunque, i Comuni non possono essere in alcun caso spogliati di tutte le proprie funzioni e va quindi sempre garantito un “*umbral mínimo*”, individuato nel potere di ordinare autonomamente la città¹⁰⁰.

In Italia, invece, subito dopo l'introduzione del nuovo sistema di riparto, la Corte Costituzionale si distaccò nettamente da una possibile interpretazione dell'art. 117 Cost. che andasse in questa direzione, nonché da altre tesi interpretative formulate in dottrina¹⁰¹

⁹⁷ R. MARTÍN MATEO, *La ordenacion del territorio y el nuevo marco institucional*, in *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, 1980, n. 206, p. 210.

⁹⁸ Per una recente e approfondita analisi del sistema urbanistico spagnolo si rimanda a: M.J. SARMIENTO ACOSTA, *El planeamiento urbanístico en el Estado autonómico*, Barcellona, Atelier, 2022.

⁹⁹ *Ivi*, p. 26. Questo riparto competenziale è confermato anche dal dato positivo attuale. Il *Texto Refundido Legislativo* del 30 ottobre 2015, n. 7 (“*Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*”) contiene una chiara e stringata disciplina delle principali questioni giuridiche che permangono nella competenza statale come sopra delimitata, lasciando libere le Comunità Autonome di intervenire e autodeterminarsi nei restanti ambiti. In merito, si veda anche l'approccio adottato dalla recente *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética*, che teoricamente, in base all'urgenza e indefettibilità dell'emergenza climatica, potrebbe permettere allo Stato centrale di richiamare competenze sul governo dei suoli, si limita a modificare alcune prescrizioni della *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*.

¹⁰⁰ M. LÓPEZ BENÍTEZ, D. VERA JURADO, *La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)*, in *RJN*, n. 40, 2005, pp. 163 ss.

¹⁰¹ Un'altra teoria diffusasi all'indomani della Riforma tendeva a leggere nell'intervento di modifica lessicale dell'art. 117 una mera operazione linguistica tesa ad adeguare anche da un punto di vista terminologico la nuova concezione giuridica dell'urbanistica affermatasi negli ultimi anni del '900 (P. STELLA RICHTER, *La nozione di governo del territorio dopo la riforma dell'art. 117 cost.*, in *Giust. civ.*, 2003, p. 107; F. SALVIA,

e, nella sentenza 1 ottobre 2003, n. 303, affermò per la prima volta ciò che, a venti anni di distanza, è condiviso ormai tanto dalla dottrina quanto dalla giurisprudenza maggioritarie¹⁰²: seppure la parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma, poiché essa rappresenta una parte della più vasta materia governo del territorio. Ciò, secondo la Corte, in quanto: «se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel governo del territorio, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il governo del territorio sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto»¹⁰³.

Il Giudice delle Leggi, poco tempo dopo, è anche intervenuto con l'intento di fornire una definizione puntuale di governo del territorio, ritenendo che il concetto identificasse specificamente: «[...] tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività»¹⁰⁴ e, di conseguenza, per ciò che concerne il riparto delle competenze legislative, «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»¹⁰⁵.

La Corte, nonostante questa nozione connaturata da una certa ampiezza e generalità, ha iniziato ben presto ad improntare le proprie decisioni sul riparto di competenze legislative e sull'attribuzione delle funzioni amministrative a un approccio restrittivo e accentrato. È il caso, ad esempio, della sottrazione operata dalla giurisprudenza costituzionale di maggiori porzioni della potestà che astrattamente costituirebbero la materia del governo

F. TERESI, *Diritto Urbanistico*, Padova, Cedam, 2002). Per un'attenta sintesi dottrinale delle diverse posizioni assunte dagli studiosi dopo la riforma del Titolo V si vedano anche i contributi di P. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, op. cit., pp. 185-189 e T. BONETTI, A SAU, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 595 ss.

¹⁰² Cfr. T. BONETTI, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, op. cit., pp. 43-55; G. SCIULLO, *Urbanistica*, op. cit., p. 6117.

¹⁰³ Corte Cost., 1 ottobre 2003, n. 303, cons. dir. p. 11.1, in *cortecostituzionale.it*. Questo approccio era già apparso in dottrina con una terza tesi che si era affiancata alle due precedentemente menzionate e che auspicava anche la ricomprensione all'interno della nozione di governo del territorio di tutti quegli interessi pubblici esterni all'urbanistica e all'edilizia che si erano affermati nel corso degli anni (P.L. PORTALURI, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in AA.VV., *Il governo del territorio*, Milano, Giuffè, 2003, p. 418 ss.; S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2003, pp. 77 ss.).

¹⁰⁴ Corte Cost. 7 ottobre 2003, n. 307, cons. dir. p. 5, in *cortecostituzionale.it*.

¹⁰⁵ Corte Cost. 11 maggio 2004, cons. dir. p. 20, in *cortecostituzionale.it*.

del territorio, come definita nei precedenti richiamati, in favore della competenza legislativa del legislatore statale.

Questo risultato è stato ottenuto principalmente con tre differenti modalità: 1) attraverso il riconoscimento delle materie cd. “trasversali”¹⁰⁶ di competenza statale esclusiva *ex art.* 117, comma 2 Cost., anche in virtù di un’interpretazione assai ampia di alcune materie, come ad esempio quella della “tutela della concorrenza”¹⁰⁷, essenziale per realizzare lo specifico vincolo imposto dall’art. 117, comma 1 Cost.¹⁰⁸; 2) tramite la cd. “chiamata in sussidiarietà”, in base alla quale la legge statale può, in virtù dell’art. 118, comma 1 Cost., attribuire allo Stato funzioni amministrative e, contestualmente, organizzare e regolare queste ultime¹⁰⁹; 3) per mezzo della svalutazione della clausola di maggior favore per le Regioni a Statuto Speciale, di cui all’art. 10 della l. cost. n. 3/2001, con sistematica applicazione delle materie trasversali statali (generalmente ritenute norme di “grande riforma economico-sociale”) anche all’interno dei limiti previsti dagli statuti speciali per l’esercizio della potestà legislativa piena o primaria¹¹⁰.

Ciò discenderebbe, secondo gli studiosi che hanno approfondito maggiormente il diritto del governo del territorio, direttamente dalle concezioni di “materia” e di “enti territoriali” che hanno accompagnato la Riforma del 2001¹¹¹. Infatti, sul capovolgimento dei rapporti legislativi e amministrativi tra Stato e Regioni si rifletterebbe l’accentuarsi di alcune

¹⁰⁶ Questo concetto è stato coniato in dottrina (e poi utilizzato anche in giurisprudenza) per individuare materie esclusive statali che sono divenute titolo di intervento trasversale anche nelle materie di competenza residuale regionale. Cfr. F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 83 ss.; R. BIN, *Materie e interessi, tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V*, in *astid-online.it*, 2006; G. FALCON, *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1252 ss. Per un’analisi più recente che guarda in senso generale e ampio delle “materie trasversali” come sviluppatosi nei vent’anni successivi alla riforma del Titolo V Cost., si veda: M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 17 ss.

¹⁰⁷ G. TAGLIANETTI, *Regolazione del territorio e limiti all’iniziativa privata: il rapporto tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio, alla luce della normativa tendente alla liberalizzazione delle attività economiche*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2, 2017, p. 57.

¹⁰⁸ Il quale dispone che: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

¹⁰⁹ Ciò anche quando un ambito giuridico, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale. La Corte Costituzionale ha infatti ritenuto (sin dalla sentenza n. 303/2003, con cui ha per la prima volta teorizzato questa modalità d’azione) che l’avocazione della funzione amministrativa si deve accompagnare all’attrazione della competenza legislativa necessaria alla sua disciplina, onde rispettare il principio di legalità dell’azione amministrativa, purché all’intervento legislativo per esigenze unitarie si accompagnino forme di leale collaborazione tra Stato e regioni nel momento dell’esercizio della funzione amministrativa (cfr., sul punto, Corte Cost. n. 303/2003, cons. dir. p. 2.2 e Corte Cost. 22 luglio 2010, n. 278, entrambe in *in cortecostituzionale.it*).

¹¹⁰ *Ex multis*: Corte Cost. 22 marzo 2022, n. 117. In dottrina, si veda: P. GIANGASPERO, *La transitorietà infinita: l’applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent’anni dalla sua entrata in vigore*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 869 ss.

¹¹¹ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., pp. 10-11.

tensioni connesse all'unità della Repubblica che richiedono un maggiore e forte controllo sugli equilibri ordinamentali. A ciò poi si aggiunge che le materie presenti nel nuovo art. 117 Cost. spesso non identificano un settore normativo ben delimitato, il che renderebbe estremamente difficoltoso il dispiego dei poteri in base a logiche uniformi e imporrebbe la creazione di canoni giuridici interpretativi capaci di sciogliere i dubbi continui e costanti che si installano sull'ordinamento.

E proprio in uno di questi canoni, capaci di guidare processi decisionali in merito alle potestà dei diversi livelli di governo nel contesto giuridico in analisi, è possibile scorgere un'importante precisazione offerta dalla Corte Costituzionale sulla natura giuridica del governo del territorio estremamente utile all'indagine che si sta qui svolgendo. Il nucleo della materia, nell'impostazione mantenuta dai giudici costituzionali, andrebbe ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza di una certa attività sul territorio, ma attraverso la valutazione di un elemento funzionale, individuabile sulla base degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento dell'attività che si vuole disciplinare¹¹². Gli interessi pubblici riferibili direttamente al governo del territorio e le connesse competenze e funzioni devono, dunque, armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di differenti e ulteriori interessi che rispondono a logiche competenziali diverse perché vario è il loro inquadramento tra le materie dell'art. 117 Cost. ed il rapporto con il principio di sussidiarietà espresso nell'art. 118, comma 1 Cost.¹¹³.

Questo approccio ha fatto aumentare notevolmente il contenzioso costituzionale dato che, anche dopo aver tracciato le direttrici del nuovo riparto di poteri, proprio la Corte è stata individuata, da più parti, come il soggetto dell'ordinamento avente il ruolo di trovare di volta in volta il punto (o i punti) di equilibrio nelle intersezioni tra le più svariate materie che sfuggono a un immediato inquadramento costituzionale.

Va richiamato, ad esempio, il caso della materia dell'edilizia residenziale pubblica. In due celebri sentenze la Corte, applicando gli artt. 117 e 118 Cost., è arrivata ad affermare che questo ambito giuridico si estendesse addirittura su tre livelli normativi¹¹⁴, facendo

¹¹² Corte Cost. 14 ottobre 2005, n. 383 cons. dir. p. 12, in *cortecostituzionale.it*.

¹¹³ C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, op. cit., p. 1778.

¹¹⁴ Secondo la Corte Costituzionale questi tre livelli di normazione sarebbero così ripartiti: «il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione — che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. — si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla

emergere tutte le difficoltà del trasferimento dei principi elaborati dai Giudici su specifici ambiti di intervento.

In casi estremi, i Giudici costituzionali hanno provato a temperare i propri orientamenti (rivelatisi spesso fortemente limitativi delle potestà regionali), ribadendo l'importanza della salvaguardia di alcune prerogative per gli enti territoriali, tramite l'espressione delle autonomie nella fase di approvazione della legislazione statale. È stato affermato, infatti, che laddove il fulcro delle norme in discussione possa avere un impatto sulla localizzazione di impianti o attività e non sia possibile rispettare un'impostazione interpretativa orientata all'attribuzione "per materia prevalente", sussistendo un'intreccio di competenze inscindibile con una materia di competenza statale (come di recente accaduto con riferimento alla disciplina di alcune attività turistiche¹¹⁵), la fase di elaborazione delle norme andrebbe demandata (per la definizione dei profili generali) a procedimenti informati al principio di "leale collaborazione". Qualsiasi intervento legislativo statale di questo genere dovrebbe dunque essere approvato «previa intesa tra Governo, Regioni e Province autonome»¹¹⁶. Solo grazie a un'effettiva collaborazione sarebbe infatti possibile non sacrificare, oltre lo stretto necessario, le competenze legislative regionali inerenti al governo dei suoli e dei territori.

Appare allora opportuno affermare che, in base agli orientamenti della giurisprudenza citata a proposito della nozione di governo del territorio, complici le difficoltà prodotte da un riparto competenziale ispirato a logiche non lineari, il perno della materia, risolti i principali problemi definitivi, sembrerebbe spostarsi ulteriormente verso i concetti di "collaborazione" e "coordinamento" tra attori pubblici. È chiaro però che, per verificare in questa chiave la tenuta del sistema attuale e riflettere sulla necessità di ulteriori

sentenza n. 486 del 1995. Il secondo livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia governo del territorio, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., come precisato [...] con la sentenza n. 451 del 2006. Il terzo livello normativo, rientrando nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale» (Corte Cost. 7 marzo 2007, n. 94, cons. dir. p. 4.2, poi confermata anche da Corte Cost. 22 marzo 2010, n. 121, entrambe in *cortecostituzionale.it*. Cfr. F. GUALANDI, *La Pianificazione di settore*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, op. cit., pp. 163 ss., in special modo, p. 164.

¹¹⁵ Corte Cost., 1 gennaio 2016, n. 1, avente ad oggetto la disciplina dei cd. "condhotel". Questo orientamento è stato ribadito anche nella sentenza Corte Cost. 11 febbraio 2016, n. 21, riferita alla disciplina dei cd. "marina resort", entrambe in *cortecostituzionale.it*. In dottrina, su tali aspetti, si veda: A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. Cost.*, 1, 2016, pp. 15 ss. Sull'importanza degli strumenti di collaborazione e coordinamento in un "sistema plurilivello" si veda: C. TUBERTINI, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *IdF*, 2020, pp. 89 ss.

¹¹⁶ Corte cost., n. 1/2016, cons. dir., p. 7.2.

aggiustamenti, appare necessario innanzitutto riflettere sui meccanismi che guidano al momento la collaborazione e stabilire se realmente l'apparato normativo statale e le correzioni apportate dalla Corte Costituzionale possano effettivamente rappresentare uno o più principi generali della materia.

3.2. (segue...) Il governo del territorio e i confini delle potestà degli enti territoriali

Se il quadro appare di difficile interpretazione tutte quelle volte in cui la materia del governo de territorio lambisce una materia che solo incidentalmente interessa la gestione degli spazi e dei suoli, risulta ancor più complesso trovare punti di equilibrio nella legislazione afferente a materie che proprio nel territorio trovano prioritariamente la propria materialità, come nel caso della materia di competenza esclusiva statale prevista alla lett. s) dell'art. 117, comma 2 Cost. (“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”).

La suddivisione del territorio in differenti titoli legislativi discende principalmente, come noto, dalle discussioni degli anni '80 sulle potestà legislative in materia di parchi naturali, vincoli idrogeologici, pianificazione paesaggistica, etc. Queste ultime confluirono nella più ampia questione sulla configurabilità di una materia ambientale e sulla conseguente potestà legislativa che fu presto risolta in favore dello Stato¹¹⁷.

La frammentazione fu giustificata in virtù della ritenuta necessità di una disciplina differenziata per la moltitudine di interessi pubblici insistenti sul territorio: potenzialità edificatorie dei suoli, valori ambientali e paesistici, esigenze di salute degli abitanti; esigenze economico-sociali della comunità radicata nel territorio; modello di sviluppo da imprimere ai luoghi stessi in considerazione della loro storia, tradizione e ubicazione etc¹¹⁸. Dunque, una grande varietà di interessi e valori in gioco da normare, afferenti a un territorio che è sì differenziabile, ma essenzialmente unico.

¹¹⁷ S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., 2021, p. 223.

¹¹⁸ Sulle ragioni che hanno portato a questa teorizzazione separata del territorio giuridicamente inteso, si veda anche: G. MORBIDELLI, *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1974, pp. 112 ss. e, in special modo, pp. 136 ss.

Per risolvere l'inevitabile complicazione¹¹⁹ scaturente dalla frammentazione di questo unico elemento fisico in una moltitudine di ambiti competenziali¹²⁰, la Corte Costituzionale ha generalmente coniugato la teorizzazione del riparto funzionale, che è già stata richiamata, con un criterio gerarchico per l'individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di specifiche attività¹²¹. Seguendo questa impostazione, interessi pubblici come, ad esempio, la tutela del paesaggio e dell'ambiente – qualificati da tempo quali valori costituzionali primari e assoluti¹²² – hanno generalmente ricondotto *in toto* la disciplina alla competenza statale¹²³.

Cosicché, in relazione alle specifiche prerogative statali afferenti alla tutela paesaggistica¹²⁴, la Corte ha avuto modo di affermare che quest'ultima «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio»¹²⁵. Anche in

¹¹⁹ Sull'accezione giuridica di "complessità", si veda: A. FALZEA, *Complessità giuridica* (voce), in *Enc. Dir., Annali*, 1, Milano, 2007, pp. 207 ss. Sulla differenza tra complessità e complicazione amministrativa, si vedano: M. BOMBARDELLI, *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa (... che è diversa dalla complicazione!)*, in *ridiam.it*, 2018 e, più recentemente: M. DE DONNO, F. DI LASCIO (a cura di), *Public Authorities and Complexity. An Italian Overview*, Napoli, ESI, 2023, nonché i contributi presenti nel n. 1, 2023 della Rivista *P.A. Persona e Amministrazione*. Per quanto riguarda specificamente la complessità nel governo del territorio (che si approfondirà nel cap. II, della Parte Prima del presente elaborato), sia consentito rimandare sin d'ora a D. TUMMINELLI, *'Government of the territory': unavoidable complexity and new challenges in the multi-level government system*, in M. DE DONNO, F. DI LASCIO, *Public authorities and complexity An italian overview*, op. cit., pp. 223 ss.

¹²⁰ In merito alla cd. frammentazione del reale ad opera del diritto, si veda: B.L. BOSCHETTI, *La destrutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, Pisa, Edizioni ETS, 2018, pp. 59-63. Questa frammentazione, secondo l'Autrice, è il risultato del tentativo del sistema giuridico di adattare le materie legislative alle "strutture del mondo" che presentano caratteristiche peculiari e spesso impossibili da inquadrare nel riparto delle competenze legislative.

¹²¹ Corte Cost. 24 maggio 2005, n. 383 in *cortecostituzionale.it*.

¹²² Corte Cost. 27 giugno 1986, n. 151 in *cortecostituzionale.it*.

¹²³ Secondo la Corte Costituzionale, sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni e che solo in assenza di esigenze di "unitarietà" possono essere esaustivamente curati e gestiti da queste ultime (Corte Cost. 7 luglio 2007, n. 367). In questo senso anche: Corte Cost. 30 marzo 2018, n. 66 e Corte Cost. 22 luglio 2021, n. 164, tutte in *cortecostituzionale.it*. Cfr., sul tema, A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 1 ss.

¹²⁴ Sulla nozione di paesaggio, si veda *in primis* A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce), in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 506 ss., secondo il quale la nozione va ricercata in discipline extra giuridiche, dovendosi con tale concetto intendere la "forma del territorio", frutto dell'interazione tra uomo e natura. Per quanto riguarda l'evoluzione del concetto giuridico nell'ordinamento italiano, si vedano, senza pretesa di esaustività: O. SEPE, *La tutela delle bellezze naturali e del paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1962, pp. 1054 ss.; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1967, n. 2, pp. 71ss.; G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio: tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, Giappichelli, 1995; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V Parte II della Costituzione*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2003, n. 2, pp. 253 ss.; G. CERUTI, *La protezione del paesaggio nell'ordinamento italiano: evoluzione. Una proposta per il terzo millennio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2012, pp. 1 ss.; A. CALEGARI, *Riflessioni in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2014pp. 208 ss.

¹²⁵ Corte Cost. n. 367/2007.

questo caso, però, il sacrificio delle potestà regionali, ogniqualvolta ci si trovi nell'ambito di applicazione, ad esempio, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), dovrebbe essere assicurato, secondo i giudici costituzionali, da forme di coordinamento proprio in considerazione dell'unitarietà del territorio¹²⁶.

Posta questa interpretazione, è iniziato a sorgere l'interrogativo inerente alla possibilità da parte delle Regioni di intervenire legislativamente per tutelare quegli interessi di rango costituzionale la cui tutela è oggi pacificamente assegnata al legislatore statale.

Il riparto delle competenze "vivente" si è assestato, seppur con gradazioni diverse per disciplina¹²⁷, secondo una logica incrementale delle tutele¹²⁸, che ha portato a ritenere gli interventi regionali legittimi tutte quelle volte in cui il legislatore regionale produce un arricchimento del ventaglio di prescrizioni e strumenti finalizzati alla tutela di quei beni immateriali che trovano protezione in Costituzione, generalmente in base all'art. 9 Cost.¹²⁹.

¹²⁶ Corte Cost. n. 219/2021. È in questa prospettiva, secondo la Corte, che il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, all'art. 143, comma 2, ha previsto la possibilità, per le regioni, di stipulare intese con specifici Ministeri «per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici [...] precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi approvato con provvedimento regionale».

¹²⁷ È stato osservato infatti che il modo in cui la Corte Costituzionale si esprime in merito al possibile intervento legislativo e amministrativo delle Regioni sugli interessi di rilevanza costituzionale e di competenza legislativa statale, varia in base allo specifico ambito oggetto di analisi (Cfr. M. MENGOZZI, *Il governo del territorio e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, in *federalismi.it*, 2017, p. 20). Una materia che risente particolarmente di un'interpretazione restrittiva è quella della tutela dei beni culturali. Sul punto, si veda: S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 225 ss., che segnala, la "palpabile circospezione" con cui la Corte si muove su tale terreno e richiama la giurisprudenza sulla competenza statale "tutela dei beni culturali", intesa dal Giudice delle leggi in senso assai più centralistico rispetto a quella in tema ambientale.

¹²⁸ Di recente la Corte Costituzionale, in una vicenda riguardante il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri in seguito alla dichiarazione di notevole interesse pubblico di un'area alpina differenzialmente inquadrata nelle leggi e negli atti di pianificazione regionali, ha ribadito che «Tale logica [...] opera sul piano procedimentale per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all'autonomia regionale, come accade nel settore del governo del territorio» (Corte Cost., 23 giugno 2021, n. 164, in *cortecostituzionale.it*). Proprio nella *ratio* della logica incrementale vanno inquadrati anche tutti quegli interventi legislativi statali volti a riconoscere alle Regioni la possibilità di intervenire a tutela di particolari interessi differenziati come, ad esempio, l'art. 83 del d.P.R. n. 616/1977 che aveva trasferito alle Regioni le funzioni amministrative relative ad interventi a "protezione della natura" e di "riserve" e "parchi naturali". Sul punto, si vedano: B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 4954 ss.; A. PISANESCHI, *I parchi nazionali tra competenza esclusiva e concorrente in una sentenza "indirizzo" della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 4977 ss.

¹²⁹ Con argomentazioni simili il giudice amministrativo ha ritenuto che la tutela ambientale sia una funzione rientrante tra i poteri urbanistici dell'amministrazione comunale purché il «grado di tutela offerto sia ulteriore rispetto a quello garantito dalle autorità preposte alla tutela dell'ambiente», estendendo dunque il principio al

In realtà, anche questo principio viene meno (e ciò dà contezza dell'attuale mobilità dei confini esterni dei poteri legislativi regionali) quando il potere di incrementare le tutele viene negato sulla base della sussistenza di un ulteriore interesse riservato alla tutela statale. È il caso, per esempio, di una recente questione relativa alla diffusione delle energie rinnovabili in cui la Corte Costituzionale, dopo aver rivestito le “Linee guida nazionali in materia di installazione di impianti fotovoltaici” del contenuto precettivo tipico delle norme di principio, tali da incidere direttamente sui limiti di autodeterminazione e autonomia delle Regioni, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Toscana 7 giugno 2020, n. 82, che inaspriva la protezione ambientale tramite limitazioni previste relativamente alla realizzazione di alcune tipologie di impianti fotovoltaici¹³⁰. Proprio questa decisione ha portato autorevole dottrina ad affermare che il principio “della logica incrementale delle tutele” non sia, nei fatti, un principio credibile¹³¹.

Altri dubbi interpretativi del quadro giuridico hanno interessato quelle Regioni che, proprio in virtù del principio incrementale delle tutele, nel corso degli anni avevano adottato una legislazione di tipo ambientale o paesaggistica di maggior rigore e che successivamente erano tornate sulle proprie decisioni, riportando la tutela al livello inferiore previsto nella

contesto della funzione amministrativa di governo del territorio. Cfr. A. DI MARIO, *Il verde urbano avanti il giudice amministrativo (commento a TAR ABRUZZO-PESCARA, 7 aprile 2008, n. 378)*, in *Urb. App.*, 2008, pp. 1039-1045.

¹³⁰ Corte Cost., 30 luglio 2021, n. 177, in *cortecostituzionale.it*. Sul tema della localizzazione dei siti su cui stabilire fonti rinnovabili di energia, oggetto della sentenza citata e al centro di costante attenzione dottrinale perché pone ulteriormente in tensione i delicati rapporti tra centro e autonomia, si vedano: S. SPUNTARELLI, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. Amm.*, n.1, 2023, pp. 59 ss.; M. CLARICH, *Energia* (voce), in *Enc. Dir., Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 441 ss.; B. TONOLETTI, *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), in *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Padova, Cedam, 2022, pp. 90 ss.; S. AMOROSINO, *La conversione energetica delle centrali elettriche quale misura di attuazione del P.N.I.E.C. e nel P.N.R.R.*, in *Riv. Giur. Ed.*, 4, 2021, pp. 133 ss.; P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *giustiziainsieme.it*, 2021; C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel “governo” delle energie rinnovabili*, in *osservatoriodellefonti.it*, 2020, pp. 1330 ss.; M. COCCONI, *E se l'energia tornasse allo Stato? Gli effetti nocivi del decentramento e le ragioni di un ritorno al centro*, in *Amm. Camm.*, 2017; S. VILLAMENA, *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione del suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 4, 2015, pp. 157 ss.; M. COCCONI, *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, Franco Angeli, 2014; L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011; S. AMOROSINO, *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 6, 2011, pp. 753 ss.;

¹³¹ R. BIN, *Ambiente sempre! Lo dice la Corte costituzionale (ma subito si smentisce)*, in *lacostituzione.info*, 2021.

legge statale¹³²: queste si sono dovute scontrare con la posizione del Governo, che ha impugnato le nuove leggi regionali con l'intento di evitare l'eliminazione della disciplina regionale di maggior rigore. In questo caso, la Corte ha però negato la sussistenza, nel nostro ordinamento, di un principio "di irrevocabilità dei vincoli *ope legis*" ed ha affermato la conseguente possibilità dei legislatori regionali di abbassare il livello di tutela in aree legislativamente individuate, a condizione che la tutela fosse ulteriore e aggiuntiva rispetto a quella che interessa tutto il territorio nazionale¹³³.

Spostandosi brevemente e per esigenze di completezza sul piano delle funzioni amministrative (su cui si tornerà più approfonditamente oltre), nel disegno tracciato dalla Corte, l'ordinato assetto del territorio, insieme all'ulteriore fine di tutela di specifici interessi pubblici, è oggi rimesso al dialogo e coordinamento tra piani di settore (paesaggistici, delle aree di sviluppo industriale, dei parchi, etc.) adottati dalle competenti amministrazioni e dalle relative autorità (Regione, Soprintendenze, Consorzi, Enti parco, etc.) in base alla legislazione statale e pianificazione generale urbanistico-territoriale, sulla quale le Regioni mantengono ampi margini legislativi ed adottata dai differenti enti territoriali (Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni).

I piani di settore, nell'ultima giurisprudenza della Corte Costituzionale divengono, però, strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione degli interessi differenziati, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento degli interventi di

¹³² È il caso, ad esempio, della Regione Sicilia, che negli anni '70 aveva adottato una propria disciplina a tutela dei boschi con l.r. 12 giugno 1976, n. 78. Il primo comma dell'art. 15 della legge citata, alla lettera e), aveva previsto nelle aree boschive e forestali e nelle aree attigue a queste, in virtù dell'individuazione di una "zona di rispetto" di ulteriori 200 metri rispetto ai vincoli posti a livello nazionale. Successivamente a queste scelte legislative, il legislatore siciliano ha però recentemente cambiato radicalmente approccio e previsto ai commi 5 e 6 dell'art. 37 della l.r. 13 agosto 2020, n. 19, l'abrogazione integrale dell'art. 10 della l.r. 6 aprile 1996, n. 16 (che riproponeva grandi linee la tutela di cui alla legge del '76) e il conseguente abbassamento della tutela paesaggistica *ope legis*. Situazione simile a quanto avvenuto nella legislazione della Regione Lazio con riferimento alla disciplina delle "faggete depresse" (ossia degli ecosistemi forestali a fustaia a prevalenza di faggio presenti a quote significativamente più basse rispetto al normale insediamento. La disposizione sopravvenuta (l'art. 9, comma 9, lett. d), punto 1, della l.r. Lazio 27 febbraio 2020, n. 1) che, in luogo degli 800 metri in precedenza previsti (nell'art. 34-bis, comma 2, della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 39), fissa a 300 metri sul livello del mare la quota al disotto della quale tali ecosistemi forestali vengono definiti "faggete depresse" e perciò sono meritevoli di tutela.

¹³³ Corte Cost. 3 giugno 2022, n. 135, cons. dir. p. 5.1. In questo senso anche: Corte. Cost., 8 luglio 2021, n. 141 e Corte Cost., 5 maggio 2022, n. 108, tutte in *cosrtecostituzionale.it*. Sul tema si vedano anche: E. ZENNARO, *La tutela paesaggistica di boschi e foreste: dai vincoli al piano e nei rapporti tra piani*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 3, 2023, pp. 564 ss.; G. SCIULLO, *Tutela del paesaggio e ripensamenti del legislatore*, in *Aedon*, n. 3, 2022; G. SCIULLO, *La "resilienza" della tutela del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 6, pp. 771 ss. e sia consentito rimandare a: D. TUMMINELLI, *L'ampiezza e i limiti delle potestà regionali nell'ambito della disciplina dei beni paesaggistici ope legis: le aree boschive e forestali*, in *Aedon*, n. 2, 2022.

trasformazione del territorio¹³⁴, investendo e riducendo, anche in questo caso, le funzioni urbanistico-territoriali delle Regioni e degli altri enti territoriali.

Queste soluzioni stringenti sono spesso contestate dalla dottrina. Va infatti ricordato che non è mancato chi, tra gli studiosi, ha commentato negativamente l'approccio serbato dalla Corte Costituzionale, sostenendo che le cd. "tutele parallele" fossero (ormai) da ricomprendersi all'interno di un'unica pianificazione in grado di evitare la tirannia di alcuni valori¹³⁵ e ricomporre discrezionalmente gli interessi divergenti¹³⁶. Tale posizione fortemente critica è stata comunque avversata da quanti hanno sostenuto che la legislazione

¹³⁴ Corte Cost. 23 luglio 2018, n. 172, cons. dir. p. 6.3, in *cortecostituzionale.it*.

¹³⁵ In questo senso era stato evidenziato, prima della riforma costituzionale del 2001, che «L'urbanistica si appaleserebbe [...] disciplina ben più ampia rispetto al modo tradizionale di concepirla, in quanto non esaurirebbe il suo oggetto nel 'processo' inerente la decisione circa la conformazione da attribuire ad aree determinate del territorio (e, da un punto di vista microubanistico, nel controllo dell'eventuale suscettività edificatoria di un suolo) allo scopo di garantirne la compatibilità con gli usi previsti e consentiti in altre zone» (E. STICCHI DAMIANI, *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica "integrale"*, in E. FERRARI (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 146). Dopo la Riforma e riflettendo sui nuovi equilibri istituzionali relativi al nuovo assetto competenziale è stato poi osservato che l'affollamento orizzontale di poteri che invadono il governo del territorio spesso sfocia in una "tela di Penelope" invalicabile perché produce un "potere di veto" in capo a vari attori per via dell'estemporaneità dei meccanismi politico-amministrativi reali (S. AMOROSINO, *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 59). Recentemente, alcuni Autori hanno nuovamente invocato la necessità di abbandonare quello che è stato definito come il "mito" sull'assoluta primarietà di alcuni interessi, in cambio della ricerca dei criteri di un corretto (e mai scontato) bilanciamento fra tutti gli interessi in gioco (A. SAU, *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il "mito" della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, in *Aedon*, n. 2, 2022). Per delle attente riflessioni sul fenomeno della "tirannia" di alcuni valori in un ordinamento giuridico, si vedano: M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, pp. 51 ss.; A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014; A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.)* (voce), in *Enc. Dir., Annali*, vol. II, tomo II, Milano, Giuffrè, 2008, p. 202; G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion Pratica, in Etica e Politica*, n. 1, 2006; A. PACE, *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *costituzionalismo.it*, 2006; F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1999 (in particolare il cap. II della Parte Terza, intitolato *La graduazione gerarchica dei diritti*, 171 ss.); I. NICOTRA, *"Vita" e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Giappichelli, 1992.

¹³⁶ Ciò anche alla luce del ruolo che la pianificazione urbanistica ha storicamente svolto nel nostro ordinamento e al ruolo delle amministrazioni comunali che, secondo molti, nel corso degli anni hanno visto gradualmente svanire i propri poteri conformativi. La dottrina, sin dall'approvazione del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, osservava che proprio la disciplina del paesaggio pareva esemplificativa dei processi cui si accennava, perché particolarmente limitativa delle attribuzioni degli enti locali. Si vedano in tal senso: M. IMMORDINO, *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1, 2008; P. STELLA RICHTER, *La disciplina del paesaggio*, in W. CORTESE (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio. Atti del Convegno di Lampedusa, 21-23 giugno 2007*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, p. 17; R. CHIEPPA, *Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lg 26 marzo 2008*, in *Aedon*, n. 3, 2008; C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3, 2008; F. MERLONI, *L'impossibile equilibrio tra governo del territorio e pianificazioni di tutela di settore*, in *Le Regioni*, 2007, p. 1194. E, più recentemente: P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, *Dir. Amm.*, n. 1, 2015, pp. 51 ss.

statale di settore contenga già diverse disposizioni idonee ad assicurare il coordinamento e il coinvolgimento di Regioni ed enti territoriali nei processi di pianificazione, nel rispetto degli stessi principi di sussidiarietà e di partecipazione delle collettività coinvolte¹³⁷.

Altri studiosi, pur non esprimendosi direttamente sulle prerogative ormai generalmente riconosciute alla Corte Costituzionale nella materia, soffermandosi sulla carenza di una legge “quadro” statale, hanno comunque evidenziato che gli aggiustamenti apportati dai giudici al governo del territorio restano comunque limitati e, soprattutto, provvisori¹³⁸.

A queste criticità si aggiunge che i labili confini descritti andranno probabilmente ulteriormente rivisti alla luce della riforma costituzionale di cui alla l. Cost. n. 11 febbraio 2022, n. 1, tramite la quale la tutela dell’ambiente ha trovato riconoscimento esplicito nella Costituzione italiana, anche negli artt. 9 e 41¹³⁹. La Riforma, che nei primi commenti ha visto sollevare sia questioni critiche¹⁴⁰, che osservazioni positive¹⁴¹, potrebbe rafforzare

¹³⁷ G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3, 2013, p. 741.

¹³⁸ C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, op. cit. *passim*.

¹³⁹ La Riforma, da un lato, ha aggiunto un nuovo terzo comma all’art. 9 Cost., secondo cui la Repubblica «tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni», e, dall’altro, ha modificato l’art. 41, secondo e terzo comma, Cost. L’attuale formulazione della norma prevede che «l’iniziativa economica privata [...] non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Per un inquadramento generale della Riforma si vedano: M. ALLENA, *Cosa cambia con l’ambiente tutelato dalla Costituzione*, in *lavoce.info*, 2022; A. MITROTTI, *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Società e diritti*, 2022, pp. 82 ss.; E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso?*, in *dpceonline.it*, 2022, pp. 1123-1133; G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell’ambiente*, in *ambientediritto.it*, 2022; M. MELI, *I nuovi principi costituzionali in materia di ambiente e sostenibilità*, in *ambientediritto.it*, 2022; I. RIVERA, *Le tonalità dell’ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione*, in *Riv. Biodir.*, 2022; R. LOUVIN, *Spazio e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Dir. pub. Comp. Eur.*, 2021, pp. 935 ss.; A. FRICANO, *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all’ambiente*, in *Nomos*, 2021, n. 2, pp. 1 ss.; L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2021, pp. 63 ss.

¹⁴⁰ Ad esempio, F. CORTESE, *Nuovi principi costituzionali e ridefinizione dello spazio operativo degli enti locali*, in *Munus*, n. 2, 2022, pp. VI-VII, ove l’Autore evidenzia che per la prima volta si è rotto il tabù secondo cui le riforme costituzionali non potessero mai riguardare la prima parte della Costituzione, a lungo ritenuta immutabile (per di più per inserire la tutela dell’ambiente che era ormai pacificamente riconosciuta già come principio costituzionale fondamentale per via dell’interpretazione data dalla Corte Cost.), o anche C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale “dell’ambiente”: un profilo critico*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 1 2022, pp. 136-137, in cui l’Autrice evidenzia che il problema legato alla tutela ambientale, nel nostro ordinamento, non risulta connesso a un mancato riconoscimento espresso a livello costituzionale del valore “ambiente”, ma piuttosto nella disordinata inflazione di leggi e regolamenti, spesso poco efficaci. Si vedano anche: C. DE FIORES, *Le insidie di una revisione pleonastica*, in *costituzionalismo.it*, 2021, pp. 137-157; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 2021; G. DI PLINIO, *L’insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell’ambiente*, in *federalismi.it*, 2021.

¹⁴¹ Si vedano in tal senso, tra i tanti: G. OBRINO, *Le generazioni future entrano nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pp. 139 ss.; G. AMENDOLA, *L’inserimento dell’ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in *giustiziainsieme.it*, 2022; I. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione*,

quella concezione primaria degli interessi paesaggistici e ambientali già riconosciuta da tempo e interpretata nella direzione dell'esclusività delle competenze statali. È ragionevole supporre che, dinnanzi a questo cambio di scenario, apparirà nuovamente centrale l'approccio della Corte Costituzionale, evidenziando, sin d'ora, la possibile spinta verso una concezione prettamente conservativa del territorio¹⁴².

Consapevole di questi possibili risvolti pratici, la VI sezione del Consiglio di Stato ha provato a temperare l'impatto della Riforma sul bilanciamento degli interessi che insistono sul territorio¹⁴³. Nella sentenza 23 settembre 2022, n. 8167, il supremo giudice della Giustizia Amministrativa ha infatti censurato la posizione stringente manifestata dall'amministrazione con riferimento alla tutela di interessi storicamente ritenuti primari e, in virtù di una lettura evolutiva degli artt. 9 e 32 Cost. (considerata positivizzata dall'ultima riforma costituzionale), ha ritenuto illegittima una cieca protezione degli interessi ambientali e paesaggistici fondata su una verifica assente o superficiale dei presupposti di fatto e di diritto nel caso concreto, potendosi rivelare quest'ultima modalità d'azione troppo sbilanciata e totalizzante rispetto all'obiettivo di tutela perseguito e sottolineando, inoltre, che «negli ordinamenti democratici e pluralisti si richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi»¹⁴⁴.

In questo quadro estremamente confuso appare comunque chiaro che il nucleo della legislazione regionale “di terza generazione”, come meglio si vedrà nel prossimo capitolo, si è potuto collocare sostanzialmente solo nell'ambito dell'urbanistica e dell'edilizia, seppur intese in senso molto ampio¹⁴⁵.

un segnale importante dopo il Covid, in *federalismi.it*, 2021; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 2021.

¹⁴² M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'integrità ecologica del Paese: a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, op. cit., 2022, p. 903. In questi termini, ben prima della Riforma costituzionale si era espresso anche E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. App.*, n. 2, 2014, pp. 129 ss.,

¹⁴³ Cfr. B. BALDINI, *Transizione energetica, ambiente e tutela del patrimonio culturale: un recente orientamento del Consiglio di Stato*, in *Idf*, n. 2, 2023, pp. 417 ss.; G. PIPERATA, *Nuovi scenari e nuove sfide per il governo della cultura*, in *Aedon*, n. 2, 2022; A. PERSICO, *Promozione dell'energia rinnovabile e tutela del patrimonio culturale: verso l'integrazione delle tutele (Nota a Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167)*, in *giustiziainsieme.it*, 2022.

¹⁴⁴ Cons. Stato, n. 8167/2022, in *giustizia-amministrativa.it*.

¹⁴⁵ In dottrina c'è chi ha individuato proprio nella frammentarietà della stessa disciplina statale (di principio), la quale ha costantemente bisogno di interventi pregnanti del giudice costituzionale per assumere effettività, la causa, oltre che di alcune problematiche intrinseche all'amministrazione del territorio, anche delle forti asimmetrie individuabili oggi leggi regionali inerenti al governo del territorio (B.L. BOSCHETTI,

Ciò è stato probabilmente avvantaggiato dalla presenza, in queste specifiche discipline, di un quadro normativo statale che, seppur di difficile lettura e derogato in plurime occasioni¹⁴⁶, delinea i margini di intervento integrativo regionale all'interno di capisaldi rappresentanti principalmente dalla "Legge urbanistica generale" del 1942, più volte aggiornata, ma ancora vigente e nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (cd. "Testo unico dell'edilizia").

Posto questo assetto normativo però, la persistenza di evidenti problematiche nell'assetto regolatorio plurilivello parrebbe confermato dal fatto che anche con riferimento all'urbanistica e all'edilizia non sono mai mancati (ma anzi sono stati innumerevoli) i campi di potenziale conflitto.

Volendo cogliere dunque elementi d'analisi preziosi, connessi al fine ultimo dello studio, appare necessario evidenziare che il panorama normativo di riferimento, più che un nucleo di principi fondamentali della materia, parrebbe identificare da un lato un insieme di norme inattuali (la legge urbanistica del 1942), dall'altro un insieme di norme generali aventi carattere prescrittivo diretto e un'incidenza molto penetrante¹⁴⁷.

Detto parzialmente del contezioso sorto in merito all'esercizio dell'attività urbanistico-pianificatoria (su cui si tornerà anche oltre), le disfunzioni di un sistema siffatto possono essere individuate anche guardando all'edilizia, ambito giuridico in cui si è assistito ad un

Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?, in Riv. Quad. Dir. Amb., n. 2, 2022, p. 77).

¹⁴⁶ M. MENGOZZI, *Il governo del territorio e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, op. cit., p. 22.

¹⁴⁷ Su tale affermazione si veda anche il rapporto tra "principi fondamentali" e "norme generali" emerso nelle riflessioni dottrinali: D. MORANA, *La "nuova" potestà concorrente nell'attuazione del Titolo V*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli, ESI, 2015, pp. XLVII ss., con gli ulteriori riferimenti bibliografici *ivi* contenuti. Sul tema, peraltro, il d.d.l. cost. n. 1429 del 2015, cd. "d.d.l. Boschi-Renzi", bocciato con referendum il 4 dicembre 2016, aveva offerto una possibile soluzione ai problemi sorti in seguito alla Riforma del 2001, collegando l'esercizio delle competenze statali all'adozione di "disposizioni generali e comuni" nell'ambito di alcune materie centrali per lo sviluppo sociale del Paese, quali: la tutela della salute, le politiche sociali e la sicurezza alimentare (art. 117, secondo comma, lett. m), l'istruzione (lett. n), la formazione professionale (lett. o), le attività culturali e il turismo (lett. s), il governo del territorio (lett. u). Secondo la dottrina che aveva positivamente commentato quel tentativo di riforma costituzionale, un simile approccio avrebbe inaugurato «una nuova modalità di coesistenza, nell'ambito di una serie (assai rilevante) di materie, tra fonti statali e fonti regionali; secondo una formula molto più flessibile, che consente di modulare il rapporto tra i due livelli di disciplina a seconda delle esigenze che di volta in volta si manifestino, in una valutazione concreta delle caratteristiche e delle esigenze della materia trattata, del contesto storico, delle implicazioni sociali ed economiche», ridisegnato la legislazione concorrente "all'italiana", concettualmente caratterizzata dalla riserva al legislatore statale dei (soli) principi fondamentali, che si esprimono in norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline hanno operato, nei fatti, più che come fattore di innovazione dell'ordinamento, come semplici parametri di legittimità (L. VANDELLI, *Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni. Disposizioni generali e comuni e ruolo del Senato*, in *Astrid Rassegna*, n. 13, 2016, p. 5).

ulteriore ampio contenzioso costituzionale che ha interessato principalmente la possibilità delle Regioni di incidere su plurimi aspetti inerenti ai titoli edilizi¹⁴⁸ e alla loro onerosità (ambito in cui la Corte Costituzionale ha più volte negato la possibilità delle Regioni di rendere gratuiti i titoli abilitativi, poiché l'onerosità costituirebbe un "principio fondamentale della materia")¹⁴⁹; sull'applicabilità del condono edilizio straordinario (in quanto la disciplina, che pur spetta al livello regionale, secondo la Corte incontra come limiti l'impossibilità di negare l'applicabilità del condono e di disciplinare aspetti incidenti sulla materia penale)¹⁵⁰; sul regime sanzionatorio e sui margini di tolleranza delle costruzioni difformi (in merito ai quali è stato affermato che la legge regionale si deve sempre sviluppare secondo scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono il Testo unico dell'edilizia)¹⁵¹; sulle deroghe regionali allo strumento urbanistico per attività produttive (non ammissibili, in quanto sarebbero solo le norme statali a poter disciplinare un eventuale regime edilizio derogatorio per le opere pubbliche e di interesse pubblico)¹⁵²; sulla localizzazione di attività commerciali (elemento su cui le Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, oggi non possono incidere tutte quelle volte in cui la disciplina statale sia riconducibile anche in via mediata alla "tutela della concorrenza")¹⁵³; sui mutamenti di destinazione d'uso degli edifici e delle unità immobiliari individuati all'art. 23-ter del

¹⁴⁸ In questo ambito sono sorte diverse problematiche, tra cui le principali hanno interessato:

- la possibilità di inquadrare nella legislazione regionale l'installazione di impianti tecnologici esterni agli immobili o elementi di arredo urbano come interventi di edilizia libera (Corte Cost., 3 novembre 2016, n. 231) e, in dottrina: L. GRIMALDI, *Quali spazi per la legislazione regionale nella disciplina degli interventi di "manutenzione" degli immobili*, in *giurcost.org*, 2017;
- l'inquadramento di alcune tipologie di lavori tra le categorie di intervento ove è richiesta la SCIA, piuttosto che la DIA o il Permesso di Costruire (v., p. es., Corte Cost., 9 marzo 2016, n. 49, Corte Cost., 21 dicembre 2016, n. 282 e Corte Cost., 5 aprile 2018, n. 68, tutte in *cortecostituzionale.it*);
- la possibilità di eliminare l'obbligo di SCIA per interventi di abbattimento delle barriere architettoniche (v., p. es., Corte Cost., 16 dicembre 2016, n. 272, in *cortecostituzionale.it*);
- su un diverso inquadramento abilitativo degli incrementi di volumetria derivanti dall'attuazione del cd. "Piano Casa" (v., p. es., Corte Cost., 20 marzo 2014, n. 46, in *giurcost.org*);
- di esimere da ogni titolo abilitativo interventi "strategici" come la realizzazione di impianti di produzione di energia rinnovabile (v., p. es., Corte Cost., 8 novembre 2017, n. 232 in *giurcost.org*);
- la caratterizzazione e le modifiche apportate a un titolo edilizio "tipico" dalla legislazione regionale (v., p. es., Corte Cost., 13 gennaio 2021, n. 2, in *cortecostituzionale.it*).

¹⁴⁹ Corte Cost., 24 giugno 2004, n. 196 in *giurcost.org* e la più volte richiamata Corte Cost., n. 303/2003. Va però messo in evidenza che recentemente la Corte, con riferimento alla legislazione regionale ligure, ha ammesso la possibilità per il legislatore regionale di precisare in dettaglio le prescrizioni statali circa la nozione del carico urbanistico (Corte Cost., n. 231/2016).

¹⁵⁰ Corte Cost., *ex multis*: sentt. 28 giugno 2004, n. 196, 198 e 199; 21 ottobre 2005, n. 233; 18 settembre 2012, n. 225, tutte in *giurcost.org*. Si vedano, sul tema: R. CHIEPPA, *Un salutare stop a ulteriore e nuovo condono-sanatoria edilizia con legge regionale*, in *Giur. Cost.*, 2015, pp. 2125 ss.; N. D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi, manuale operativo coordinato con la giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014; R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*, in *Giur. Cost.*, 2004, pp. 2008 ss.; P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, in *Giur. Cost.*, 2004, pp. 1930 ss.; R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in *forumcostituzionale.it*, 2004.

¹⁵¹ Corte Cost., n. 282/2016, cons. dir. pp. 2.1. e 4.

¹⁵² *Ivi*, p. 5.

¹⁵³ Si veda, *ex multis*: Corte Cost., 15 marzo 2013, n. 38, (in particolare p. 2), in *giurcost.org*.

Testo unico (costituendo la partizione operata dal legislatore statale un altro “principio fondamentale della materia”, nonostante il chiaro rinvio normativo ad eventuali interventi delle leggi regionali)¹⁵⁴; e sulla portata di alcuni concetti utilizzati dalla legislazione statale, come quello di “ristrutturazione edilizia”, tutt’oggi al centro di interpretazioni fortemente contrastanti, stante le notevoli ambiguità e criticità connesse all’eliminazione (sia nella legislazione nazionale sia in quella regionale) degli elementi che identificavano una netta distinzione tra questa categoria di intervento e quella di “nuova costruzione”¹⁵⁵.

All’approccio della Corte Costituzionale, rivelatosi pressoché sempre restrittivo delle potestà legislative regionali, hanno però fatto da contraltare le linee di tendenza della giurisprudenza amministrativa¹⁵⁶, che ha progressivamente inquadrato la disciplina urbanistico-territoriale nell’ambito di un modello regolatorio generale il cui fine principale è quello di individuare le modalità di sviluppo cui informare il territorio e i beni su di esso

¹⁵⁴ Si veda, in proposito, Corte Cost., 5 aprile 2018, n. 68, in *cortecostituzionale.it*, ove, nell’ambito del giudizio di legittimità degli artt. 147, 155 e 118, comma 2, lettera h), della l.r. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, è stato affermato che: «Le norme regionali impugnate dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso degli edifici e delle unità immobiliari, identificandone le tipologie, individuando i richiesti relativi titoli abilitativi e le connesse sanzioni, ponendosi in contrasto con la normativa statale che contiene i principi fondamentali in materia di governo del territorio. Infatti, mentre il legislatore statale individua cinque categorie funzionali e stabilisce che il passaggio dall’una all’altra costituisce mutamento di destinazione d’uso urbanisticamente rilevante, il legislatore regionale umbro ne individua solo tre, che risultano dall’accorpamento di alcune di quelle individuate dal legislatore statale».

¹⁵⁵ Il tema può essere identificato come ulteriore esempio lampante della complessità della materia. L’art. 27, comma 1, lett. d) della l.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, includeva nella categoria le ipotesi di demolizione e ricostruzione, escludendo però il vincolo della fedeltà alla sagoma originaria previsto all’art. 3 del “Testo unico dell’edilizia”. La Corte Costituzionale, allora, interveniva dichiarando l’illegittimità costituzionale della norma lombarda per la violazione di un principio fondamentale della materia (Corte Cost., 23 novembre 2011, n. 309, in *giurcost.org*). Un intervento legislativo nazionale successivo però (l. 9 agosto 2013, n. 98) modificava gli artt. 3 e 10 e, smentendo la posizione storica della giurisprudenza amministrativa (v. TAR Toscana, 15 luglio 2011, n. 1205) si allineava definitivamente alla legislazione regionale, dopo quasi 10 anni di incertezza. Gli interrogativi non sono però certo terminati con questo intervento normativo. Il legislatore infatti (prima quello nazionale e poi regionale) negli ultimi anni è più volte intervenuto in chiave sempre più “liberalizzatrice” nelle ipotesi di demolizione e successiva ricostruzione, consentendo così di modificare sagoma, sedime, prospetti e consentendo altresì un possibile incremento di volumetria, anche per interventi di rigenerazione urbana. Nonostante la *ratio* di tali modifiche sia chiara (incentivare il recupero e la riqualificazione urbana appunto) restano comunque irrisolte numerose questioni, come, ad esempio, la perdita di una netta distinzione tra le due categorie di intervento (della “nuova costruzione” e della “ristrutturazione edilizia”) che ha innumerevoli ricadute pratiche. Cosicché, in questo ambito, più che il legislatore nazionale e quello regionale, risulta la giurisprudenza a dover puntualmente risolvere le notevoli ambiguità e criticità, utilizzando generalmente canoni come quello di proporzionalità e ragionevolezza, che sfuggono totalmente a un preciso inquadramento preventivo, lasciando la materia, ancora una volta, in una condizione di forte criticità relativa alla certezza giuridica. Cfr. TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 25 gennaio 2023, n. 46; Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2022, n. 10360; Cons. Stato, sez. VI, 13 gennaio 2021 n. 423; Cons. Stato, sez. IV, 19 gennaio 2016, n. 328 tutte in *giustizia-amministrativa.it*. Per un più approfondito commento sulla vicenda, aggiornato alle ultime novità citate, si veda anche: F. GUALANDI, *Sul confine tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione*, in *studioqualandi-minotti.it*, 2023.

¹⁵⁶ Secondo alcuni Autori essa si è fatta “forza motrice” della trasformazione dell’urbanistica nell’incrocio di attribuzioni tra i livelli di governo (G.F. FERRARI, *L’urbanistica tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Dall’urbanistica al governo del territorio*, op. cit., pp. 66-76).

stanziati in funzione auto-rappresentativa e auto-determinativa della comunità residente¹⁵⁷ e un'avveduta dottrina, le quali, negli anni successivi alla Riforma costituzionale, hanno saputo (re)indirizzare la disciplina di governo del territorio verso nuovi ambiti di intervento¹⁵⁸ e nuovi strumenti¹⁵⁹, a vantaggio del legislatore regionale che proprio su questi profili, residuali nella legislazione nazionale, ha iniziato a concentrarsi¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Così Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012 n. 2710; Cons. Stato, sez. IV, 6 maggio 2013 n. 2427, entrambe in *giustizia-amministrativa.it*.

¹⁵⁸ Si pensi soprattutto allo sviluppo economico del territorio e alla disciplina delle attività d'impresa e di vendita al dettaglio. Cfr. sull'argomento: P. URBANI, *Istituzioni, Economia, Territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo*, Torino, Giappichelli, 2020; E. PICOZZA, *Strumenti urbanistici e attività economiche*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, op. cit., pp. 67 ss.; P. STELLA RICHTER (a cura di), *Pianificazione urbanistica e attività economiche*, Milano, Giuffrè, 2016; S. AMOROSINO, *Sviluppo economico e governo del territorio*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 5, 2015, pp. 187 ss.; S. CIERVO, *Rapporti tra disciplina commerciale e urbanistica alla luce della liberalizzazione del commercio*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2013, pp. 737 ss.; T. BONETTI, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, op. cit.; M.A. CABIDDU, *Governare il territorio*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2010; P. URBANI, *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuti ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità del provvedere e garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2007, pp. 471 ss.; A. LOLLI, *Pianificazione urbanistica, interessi economici, pianificazione commerciale*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, op. cit., pp. 569 ss.; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. Amm.*, 2003, pp. 707 ss.; E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, op. cit., pp. 355 ss.; P. URBANI, *Governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, in *astrid-online.it*, 2002. Si segnala, poi, che già alla fine degli anni '90 c'era chi osserva che l'urbanistica e l'edilizia rappresentano da sempre il settore «nel quale il raggiungimento di un ordine giuridico in chiave pubblica deve fare i conti in continuazione con la proprietà e l'iniziativa economica» (così, G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, p. 361).

¹⁵⁹ Ci si riferisce soprattutto all'agire consensuale dell'amministrazione che ha trovato nella materia del governo del territorio la sua più frequente applicazione. Cfr. A. GIUSTI, *Dal "viale del tramonto" alle "luci della ribalta": gli strumenti consensuali nell'urbanistica di nuova generazione*, in A. BARTOLINI (a cura di), *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, Giappichelli, 2021 pp. 175 ss.; M.A. QUAGLIA, *Il contenuto della proprietà e la pianificazione mediante accordi*, in *Riv. Giur. Ed.*, 6, 2020, pp. 505 ss.; M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, BUP, 2015; P.L. PORTALURI, *Sugli accordi di diritto amministrativo*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 4, 2015, pp. 147 ss.; M. DE DONNO, *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 5, 2010, pp. 279 ss.; G. PAGLIARI, *Gli accordi urbanistici tra p.a. e privati*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, 2008, pp. 455 ss.; P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 4, 2005, pp. 177 ss.; ID, *L'urbanistica consensuale, la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000; CIVITARESE MATTEUCCI, *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in F. PUGLIESE, E. FERRARI (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del secondo Convegno Nazionale AIDU, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 163 ss.; ma anche all'esperienza delle "conferenze di pianificazioni", agli "accordi territoriali" e ai "comitati urbanistici", sempre più presenti nelle legislazioni regionali e costantemente richiamati dalla dottrina per la loro portata fortemente innovativa. Cfr. M. DE DONNO, *L'urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione*, 2023, 137 ss. e, in special modo, pp. 172-188; G. FARRI, *Accordi operativi, procedimento unico e strumenti negoziali nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, pp. 413 ss.; F. GUALANDI, *Il nuovo "governo condiviso del territorio"*, in *pausanias.it*, 2019; A. CROSETTI, *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2014, pp. 390 ss.; P. MANTINI, *Dall'urbanistica per piani ed accordi al governo liberale del territorio per sussidiarietà e concorsualità*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 3, 2013, pp. 141 ss.; L. COEN, *Semplificazione e procedimenti di pianificazione: la partecipazione al procedimento*, in *Riv. Giur. Urb.*, nn. 1-2, 2012, pp. 385 ss.; S. BELLOMIA, *Gli Accordi di copianificazione urbanistica nella legislazione regionale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2008,

Così, mentre il legislatore nazionale, stimolato dalla dottrina, continuava ad interrogarsi sull'opportunità di un intervento normativo generale o settoriale che potesse risolvere le problematiche del governo del territorio poste in evidenza e implementare l'efficacia della disciplina, si è però innescata una nuova tendenza innovatrice del contesto legislativo regionale, capace di mettere ulteriormente in tensione i previgenti principi che a lungo hanno governato l'ambito giuridico e di spostare l'angolo visuale verso una progressiva attenzione sul tema del consumo di suolo, dei cambiamenti climatici in atto e sulla prevalenza degli interessi pubblici di ultima generazione di derivazione (anche) internazionale ed europea¹⁶¹.

Le nuove esigenze emerse negli ultimi interventi legislativi regionali (ormai considerati di "quarta generazione"¹⁶²), che saranno analizzate nel capitolo successivo, evidenziano ancor più marcatamente la natura complessa del governo del territorio, della sua disciplina e degli atti tramite i quali l'amministrazione utilizza i suoi poteri in questo specifico contesto.

Prima di addentrarci del tutto nell'analisi della funzione urbanistico-territoriale e delle sue più recenti novità normative, a conclusione dalle considerazioni fin qui esposte, sia concesso di evidenziare come sia estremamente difficoltoso, ad oggi, proporre una definizione chiara ed univoca del prodotto della Riforma Costituzionale del 2001, essendo più semplice analizzare il governo del territorio e la sua natura approfondendo solo alcune aree tematiche per come emergono in base al diritto vivente e alla costituzione materiale vigente.

nn. 4-5, pp. 105 ss.; S. GLINIANSKI, *Pianificazione territoriale e strumenti di semplificazione. Le conferenze di servizi*, in *Nuova Rass. Legisl., Dottr.e Giurisp.*, 2006, pp. 649 ss.; R. DELLI SANTI, R. ROTA, *L'azione amministrativa nel governo del territorio e la riconfigurazione del rapporto pubblico-privato*, in *Nuova Rass. Legisl., Dottr.e Giurisp.*, 2005, pp. 2033 ss.; D. DE PETRIS, E. STEFANI, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 840 ss.; S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, pp. 601 ss.; L. TORCHIA, *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1997, pp. 675 ss.;

¹⁶⁰ Emblematica in questo senso è la l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, secondo cui «si definisce governo del territorio l'insieme delle attività che concorrono a indirizzare, pianificare e programmare i diversi usi e trasformazioni del territorio, con riferimento agli interessi collettivi e alla sostenibilità nel tempo». Per un commento sulla necessità delle regioni di perimetrare gli ambiti d'intervento in maniera così ampia, si veda: S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, op. cit., pp. 221-224.

¹⁶¹ Cfr. G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni della prospettiva della pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 5, 2020, pp. 325 ss.

¹⁶² Cfr. P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, op. cit.

Questa incertezza parrebbe riflettersi direttamente sulla possibilità della Repubblica tutta di farsi carico delle nuove sfide poste dalle contingenze reali che confluiscono in nuovi e inediti interessi pubblici di tipo sia territoriale che globale.

Appare infatti impensabile che continui ad essere demandato solo alla sede giudiziaria il compito di risolvere i conflitti multipli e multiformi. Sarebbe probabilmente utile un ritorno alla concezione univoca della materia e all'individuazione di specifici principi applicabili in maniera generale, entrambi obiettivi raggiungibili, per molti, solo attraverso un ripensamento organico della normativa statale sul governo del territorio¹⁶³.

Costatata la mancata approvazione di rilevanti interventi recenti in questo senso¹⁶⁴, si ritiene utile innanzitutto esporre il contesto giuridico e fattuale in transizione all'interno del quale sono chiamati a muoversi oggi tutti gli attori nella materia oggetto di analisi, per far emergere quanto lo scenario sia già mutato e cercare di tracciare i confini (attuali e futuri, interni ed esterni) dell'amministrazione e del suo potere.

¹⁶³ L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, vol. II, in L. FERRARA, D. SORACE, (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press, 2016, p. 314. In effetti, istanze di questo genere non parrebbero strettamente connesse con la Riforma costituzionale del 2001. Già molto tempo prima, infatti, c'era chi evidenziava che una così ampia sopravvalutazione dell'urbanistica (che già a quel tempo iniziava a farsi coincidere con la politica del territorio), avrebbe messo le Regioni nelle condizioni meno adatte per governare il territorio con gli strumenti allora a disposizione. (M. NIGRO, *Territorio: problemi generali*, in AA.VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, op. cit., pp. 360 e 365).

¹⁶⁴ Si vedano, di recente: il d.d.l. n. 283, presentato alla Camera dei Deputati in data 13 ottobre 2022, d'iniziativa del Deputato Morassut, nel corso dell'attuale legislatura (<https://www.pausania.it/wp-content/uploads/leg.19.pdl.camera.283.19PDL0007300.pdf>); il progetto di legge recante "Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio" (<https://italiaius.it/wp-content/uploads/2022/10/DDL-urbanistica.pdf>) e la relativa Relazione illustrativa elaborati da una commissione di esperti nominata dal "Governo Draghi" nel 2021 (<https://italiaius.it/wp-content/uploads/2022/10/Relazione-illustrativa-ddl-urbanistica-definitiva.pdf>) nel corso della XVIII legislatura; e i più settoriali disegni di legge n. 1131/2019, recante "Misure per la rigenerazione urbana" (https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/51435_testi.htm), a lungo al centro dei lavori parlamentari durante la XVIII legislatura, ma non approvato in seguito al parere negativo della Ragioneria dello Stato, alle difficoltà di coordinamento con il PNRR e alla fine anticipata della legislatura e n. 761/2023 recante "Disposizioni in materia di rigenerazione urbana" (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/427308.pdf>), tramite cui l'attuale maggioranza tenta di disciplinare nuovamente il fenomeno. Com'è noto, le iniziative in questo senso non si esauriscono nei tentativi degli ultimi tre anni. I disegni di legge sui principi della materia del governo del territorio sono infatti stati molti, ma non sono mai giunti all'approvazione definitiva. Per un'analisi dei più rilevanti d.d.l. presentati nelle ultime legislature, nonché per la ricognizione del connesso dibattito dottrinale si rinvia a quanto si dirà *infra* nella Parte Terza dell'elaborato.

Capitolo II

Il “potere di governo del territorio”, l’allocazione delle funzioni e il rapporto tra amministrazione e amministrati

1. La funzione amministrativa: il “potere di governo del territorio”

Nel capitolo precedente, attraverso un *excursus* storico, si sono provati a tratteggiare i contorni di un ambito giuridico che è, per sua stessa natura, mutevole e sfuggente.

Dopo alcuni accenni, necessari per delineare l’impostazione assunta dalla Corte Costituzionale sulla materia, la trattazione che segue si concentrerà, nello specifico, sulla funzione amministrativa e sui poteri attribuiti alle pubbliche amministrazioni preposte al governo del territorio.

Anche in questo caso, addivenire ad un inquadramento stabile e definitivo appare impresa tutt’altro che semplice. Bisogna allora partire dall’inquadramento storico della funzione (o delle funzioni) urbanistica e dalla natura del potere sotteso per verificare se e in quali termini tali teorizzazioni risultino oggi ancora attuali.

Come noto, la dottrina italiana suole distinguere le funzioni urbanistiche in “funzione principale”, attinente direttamente alla regolazione e all’assegnazione di una disciplina d’uso a specifiche porzioni di territorio, e “funzioni ordinali”, dotate di una propria autonomia e finalizzate all’esercizio (appunto ordinante) della funzione principale¹⁶⁵. Queste ultime sono generalmente individuata nelle funzioni di salvaguardia, di disciplina sostanziale della potestà pianificatoria, di gestione, di controllo, sanzionatoria e di ripristino dell’equilibrio violato.

Per quanto riguarda invece gli specifici strumenti a disposizione per lo svolgimento di queste attività, che si analizzeranno a più riprese nelle pagine seguenti, è bene sin da subito evidenziare che, oltre ad appositi provvedimenti e per mezzo della tipica attività di pianificazione urbanistica, nel settore in analisi i poteri pubblici si esprimono anche

¹⁶⁵ P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell’urbanistica*, op. cit., p. 49. Per un’analisi specifica delle singole funzioni si veda, *Ivi*, pp.61-174 Su tale divisione concettuale e sui riflessi che essa ha nell’attuale quadro ordinamentale si vedano anche: S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 60-65; S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. D’ANGELOSANTE, *La conformazione dei suoli*, in G. COCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 477-525.

attraverso strumenti non dotati di funzione conformativa della proprietà, ma contenenti semplicemente direttive nei confronti dell'utilizzo di poteri connessi della stessa amministrazione o di poteri appartenenti ad amministrazioni diverse. La dottrina suole classificare questa specifica attività pianificatoria con il termine "territoriale"¹⁶⁶, per distinguerla dalla pianificazione urbanistica dotata di poteri direttamente conformativi. La pianificazione di tipo territoriale, nell'ordinamento italiano, è stata a lungo riconosciuta a livello legislativo, rimanendo pressoché inattuata¹⁶⁷. A partire dagli anni '90 e, più specificamente, dalla comparsa degli artt. 14 e 15 della l. 8 giugno 1990, n. 142, che hanno assegnato al Piano territoriale di coordinamento provinciale il compito di determinare gli indirizzi generali di assetto territoriale nei confronti dei Comuni, nonché dalla riaffermazione, in forme multiple e diversificate, della pianificazione territoriale regionale, pare esserci stata però una riscoperta di tali strumenti.

A carattere ancora più sfumato, si stanno gradualmente affermando nell'ordinamento anche i piani cd. "strategici"¹⁶⁸, che hanno il principale scopo di analizzare i bisogni della collettività e indirizzare le attività su un dato territorio ai fini del miglioramento delle dotazioni territoriali. Ancor più precisamente, secondo la dottrina, la "pianificazione strategica" rappresenta una modalità di pianificazione caratterizzata non tanto dalla produzione di un piano a sé stante, quanto all'assunzione di decisioni che privilegino chiari obiettivi da raggiungere nel medio-lungo periodo tramite specifici processi organizzativi e

¹⁶⁶ Cfr. E. FERRARI, N. SAIITA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale. Livelli e contenuti della pianificazione territoriale. Atti del IV Convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto Urbanistico (Taormina, 10-11 novembre 2000)*, Milano, Giuffrè, 2001 (in special modo i contributi della Parte II di F. MERLONI, G. SCIULLO, A. CHIERICCHETTI e P. PORTALURI e quelli contenuti nella Parte IV di A. TIGANO, A. BARONE e M. DIFINO).

¹⁶⁷ S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., p. 62.

¹⁶⁸ Sul tema, che sarà più volte ripreso nel corso dell'elaborato, si vedano: D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, Franco Angeli, 2023, in special modo, per quanto riguarda il rapporto tra pianificazione strategica e quella urbanistica, pp. 131-137; G. PERULLI, *Il piano strategico*, Torino, Giappichelli, 2015; A. SIMONATI, *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?*, in P. STELLA RICHTERE (a cura di), *La sicurezza del territorio pianificazione e depianificazione.*, op. cit., pp. 227 ss.; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici: metodo di governo del territorio a confronto*, Torino, Giappichelli, 2012; A. TANESE, E. DI FILIPPO, R. RENNIE (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2006; F. MARTINELLI (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Milano, FrancoAngeli 2005; P. PERULLI, *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Franco Angeli, 2004; S. BERTUGLIA, F.S. ROTA, L. STARICCO, *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana: concettualizzazioni e sperimentazioni in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2004; M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli 2001.

puntuali verifiche nel tempo dell'andamento dell'azione per poter adottare eventuali correzioni di rotta¹⁶⁹.

Questo modulo procedimentale, già sperimentato in varie esperienze locali estere che, come emerge anche dalla stessa definizione offerta, vede ridursi ulteriormente gli effetti giuridici di conformazione anche solo territoriale, richiederà, più avanti nello studio, alcune specifiche riflessioni in merito alla necessità di adottare una simile modalità d'azione amministrativa e sul reale impatto delle sue eventuali previsioni sul contesto di governo del territorio, considerate le odierne politiche pubbliche perseguite e gli obblighi internazionali che l'ordinamento interno è chiamato a realizzare.

In aggiunta a ciò, come già anticipato, l'amministrazione del territorio nel nostro ordinamento è stata a lungo improntata ad azioni parallele di vari attori istituzionali, tese a tutelare, oltre che gli interessi pubblici di tipo urbanistico, anche i cd. interessi differenziati, posti in posizione sovraordinata rispetto a quelli oggetto delle politiche locali del territorio, e per questo generalmente affidati ad autorità diverse da quelle ordinariamente preposte alla pianificazione urbanistica¹⁷⁰.

Il raccordo tra discipline territoriali generali e settoriali, generalmente descritto con il termine "coordinamento", in realtà si è tradizionalmente risolto attraverso la subordinazione delle scelte urbanistiche alle prescrizioni dettate per gli interessi primari e qualificati¹⁷¹.

Ciononostante, secondo la dottrina, sussisterebbe una differenza di fondo tra le due funzioni: la funzione urbanistica ha il fine primario di disciplinare l'assetto del territorio nel suo complesso¹⁷², evitando sempre indebite ingerenze da parte del potere pubblico nel

¹⁶⁹ F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici: metodo di governo del territorio a confronto*, op. cit., p. 70, ove l'Autrice differenzia tale attività dalla pianificazione *standard*, definendo quest'ultima come «l'attività processuale, di tipo concettuale ed empirico, che si conclude con la redazione di un "piano" contenente indicazioni a carattere tecnico-amministrativo».

¹⁷⁰ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 26 ss., in cui l'Autore evidenzia che «nel nostro diritto positivo permangono [...] numerose discipline differenziate volte a regolare altrettanti interessi specifici. Tali discipline non solamente sono oggetto di una potestà legislativa distinta (comunque tale anche nelle ipotesi di natura analogamente ripartita), ma, a livello di funzione amministrativa, sono regolate da procedimenti propri e spesso fanno addirittura capo ad autorità diverse rispetto a quelle preposte alla funzione urbanistica».

¹⁷¹ P. STELLA RICHTER, *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2000, p. 244.

¹⁷² P. STELLA RICHTER, *Pianificazione urbanistica* (voce), in *Dizionario giuridico di urbanistica ed edilizia*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 123, ove si afferma che la pianificazione urbanistica è caratterizzata dalla generalità dei fini e dalle esigenze sociali di uso e trasformazione delle aree.

godimento dei beni privati¹⁷³ mentre, nell'atto di destinazione di una specifica porzione di territorio al soddisfacimento di una particolare e specifica esigenza di tipo ambientale, paesaggistica, etc., l'amministrazione è chiamata a preservare uno specifico bene giuridico incarnante l'interesse primario e, di conseguenza, ispiratore diretto e unico della scelta cautelativa¹⁷⁴.

In tale impostazione è evidente l'enorme influenza avuta anche in questo contesto dalle teorizzazioni di Massimo Severo Giannini, che nel secolo scorso dettò i capisaldi dell'analisi giuridica della discrezionalità amministrativa¹⁷⁵, di cui la funzione urbanistica principale è una delle massime espressioni, e in seguito, nella seconda metà degli anni '70, delle stesse tematiche ambientali¹⁷⁶.

In particolare, con riferimento a queste ultime, Giannini giunse a una sistematizzazione della materia ambientale suddividendola in tre categorie¹⁷⁷: 1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa ed il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa ed il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi di urbanistica. Nel primo caso, l'ambiente viene considerato un "bene pubblico" e dunque si riscontra la netta prevalenza della finalità conservativa; nel secondo caso la rilevanza giuridica viene strettamente connessa con un fatto (l'aggressione ai danni di determinati beni) e quindi la disciplina è direttamente e strettamente connessa a situazioni specifiche

¹⁷³ Questo requisito fondamentale è imposto principalmente dalla lettura del diritto di proprietà offerta dalla decennale giurisprudenza della Corte Edu, che a più riprese ha richiesto, negli atti "conformativi della proprietà", che l'interesse pubblico sia comparabile con il sacrificio imposto al privato e che, al contempo, sulla base dei principi della convenzione l'interesse pubblico speculare al privato sia concreto ed effettivo pena la sua soccombenza virtuale rispetto a quello dell'amministrato. Cfr. P. URBANI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, op. cit., pp. 7-9.

¹⁷⁴ P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, op. cit., pp. 57 ss. In questo senso anche P. URBANI, *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 2, 2001, p. 199, ove l'Autore afferma che le tutele differenziate tendono alla conservazione delle qualità intrinseche del bene protetto di volta in volta.

¹⁷⁵ In argomento si veda, in particolar modo, la celebre opera: M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939. Per una sintesi efficace sulle riflessioni "gianniniane" in merito a discrezionalità, procedimento amministrativo e composizione degli interessi si veda: M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, ed. III, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 155-160. Per una ricostruzione delle teorie della discrezionalità applicate alla pianificazione urbanistica si veda, invece: M.S. GIANNINI, *Introduzione sulla potestà conformativa del territorio*, in *Proprietà, danno ambientale e tutela dell'ambiente*, Napoli, Jovene, 1988 (anche in *Scritti 1949-1954*, Milano, Giuffrè, pp. 779 ss.).

¹⁷⁶ M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, pp. 3 ss.; ID, *Primi rilievi sulla nozione di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1975, pp. 479 ss.; ID, *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 15 ss.; ID, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, pp. 1122 ss.

¹⁷⁷ Tale suddivisione è esplicitata in particolar modo in M.S. GIANNINI, *"Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, op. cit., pp. 15 ss.

individuabili sul territorio; nel terzo caso, invece, l'ambiente diviene più propriamente oggetto di un'attività amministrativa di tipo conformativo¹⁷⁸.

Stando ad alcuni Autori, si deve proprio a questa netta distinzione la suddivisione delle materie e delle funzioni¹⁷⁹ che ha dato avvio alla creazione di quei settori a lungo distanti e poco comunicanti e all'impossibilità di una reale considerazione unitaria di tutti gli interessi pubblici nel contesto dell'attività amministrativa di governo del territorio¹⁸⁰. Questa impostazione, peraltro, viene confermata anche dall'attuale quadro normativo. Guardando alle osservazioni contenute nella manualistica più recente, infatti, la natura dei piani di settore viene ancora oggi inquadrata in una logica prevalentemente competenziale¹⁸¹.

Di recente, tuttavia, tali settorializzazioni apparentemente piane sono state messe in crisi, da un lato, dalla finalità di sviluppo del territorio intesa come espansione delle attività edificatorie e promozione delle attività economiche¹⁸² e, dall'altro, dal contesto giuridico e

¹⁷⁸ Sulla scia di quanto affermato da Giannini, hanno riconosciuto la natura multiforme dell'ambiente: B. CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 1990, pp. 397 ss.; E. CASSETTA, *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, regioni ed autonomie locali*, in *Le Regioni*, n.6, 1984, pp. 1181 ss., ed in particolare p. 1188. La suddivisione del "bene ambiente" è stata contrastata, almeno "in teoria", dalla Corte Costituzionale che, già all'indomani delle teorizzazioni di Giannini, assestò la sua giurisprudenza su una concezione unitaria: Corte Cost., 30 dicembre 1987, n. 641, cons. dir., p. 2.2, in *giurcost.org*. Guardando però all'interpretazione attualizzata che la Corte Costituzionale dà di "interesse sensibile", in plurime occasioni posta in evidenze in queste pagine, emerge un quadro ben più articolato.

In dottrina, sostengono la nozione unitaria del bene ambiente: A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n.1, 1985, pp. 32 ss.; G. PERICU, *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, I, Torino, Giappichelli, 1987, pp. 189 ss., (si vedano soprattutto: pp. 190-191); A. GUSTAPANE, *La tutela globale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 19. B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 22 ss., pur ammettendo in via teorica la nozione giuridica unitaria di ambiente, ritiene necessario e indispensabile l'inserimento in tale costruzione della "nozione ecologica", intesa come equilibrio della biosfera. Ritengono invece superfluo il tentativo di individuarne una definizione giuridica, anche in ragione dell'elevato numero di beni che si possono ricondurre al significato della nozione di ambiente: A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce), op. cit., pp. 503 ss.; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, pp. 1121 ss.

¹⁷⁹ P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, pp. 363 ss., in cui l'Autore, per affermare la distinzione tra la nozione giuridica di "paesaggio" e quella di "urbanistica" richiama proprio la tripartizione "gianniniana".

¹⁸⁰ G. MILO, *Il potere di governo del territorio*, op. cit., p. 87.

¹⁸¹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, op. cit., p. 237; F. GUALANDI, *La Pianificazione di settore*, op. cit., p. 177.

¹⁸² T. BONETTI, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, op. cit., *passim*, in cui l'Autore individua nel fallimento dei modelli di pianificazione economica la spinta verso manifestazioni sperimentali di un "nuovo" approccio alle politiche territoriali improntato, sia sul piano organizzativo sia su quello procedimentale, a logiche sinergiche e di integrazione reciproca tra i diversi attori del governo del territorio (in special modo pp. 78-79). Cfr. anche I. MARINO, *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in E. FERRARI, N. SAIITA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale. Atti del IV Convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto Urbanistico (Taormina, 10-11 novembre 2000)*, op. cit., pp. 208 ss.

fattuale complessivo della materia, che ha spinto a concentrare l'attenzione sulla finalizzazione delle funzioni complessive di governo del territorio¹⁸³.

Questa crisi della logica prettamente competenziale emerge anche dalla progressiva affermazione di tutta una serie di piani ormai "a contenuto misto" (piani di bacino, piani regionali paesaggistici, piani per il parco), i quali contengono sì una disciplina riconducibile direttamente a interessi di rango sovraordinato rispetto alla pianificazione, ma, su avallo del diritto positivo¹⁸⁴ e dell'interpretazione data a quest'ultimo dalla giurisprudenza costituzionale¹⁸⁵, anche sempre più previsioni di tipo prettamente urbanistico e incidenti direttamente sulla potestà pianificatoria comunale e sul diritto di proprietà degli amministrati¹⁸⁶, le quali, evidentemente, sfuggono alle adeguate valutazioni discrezionali dell'ente più prossimo ai cittadini che, in teoria, sarebbe titolare del potere ultimo di governo del territorio

A queste problematiche di fondo sono seguite tendenze confliggenti, che si devono principalmente alle tensioni messe in luce nelle pagine precedenti e che, da una parte, hanno portato alla necessità di riaffermare la centralità del livello locale come sede ottimale della composizione degli interessi che incidono sul territorio anche alla luce dell'impostazione data dall'art. 118 della Costituzione e del principio di sussidiarietà verticale in esso affermato¹⁸⁷ e, dall'altra, hanno condotto a una netta riaffermazione della predominanza del livello centrale di governo per ciò che concerne la tutela degli interessi differenziati e, soprattutto, la tutela del paesaggio e dell'ambiente, che si dilatano nelle loro finalità e nella pervasività degli strumenti di regolazione¹⁸⁸.

¹⁸³ L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, op. cit., pp. 345-353; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, op. cit., p. 51.

¹⁸⁴ Si consideri in questa più ampia prospettiva, ad esempio, gli artt. 135, comma 4, lettera d), e 143, comma 1, lettera h), del Codice dei beni culturali, in base ai quali la pianificazione di settore deve anche provvedere alla individuazione «delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati» nonché «delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate».

¹⁸⁵ Cfr. Corte Cost. n. 172/2018 in *cortecostituzionale.it*.

¹⁸⁶ S. CIVITARESE MATTEUCCI, M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, op. cit., p. 232, ove gli Autori lo pongono in evidenza analizzando soprattutto la normativa attinente al "Piano per il parco" e F. GUALANDI, *La Pianificazione di settore*, op. cit., pp. 178 e 180, in cui questa caratteristica emerge soprattutto con riferimento alla disciplina dei "Piani di bacino".

¹⁸⁷ In questo senso: E. BOSCOLO, *Il piano regolatore comunale (art. 7, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice commentato di edilizia e urbanistica*, Torino, Utet, 2013, pp. 179 ss.

¹⁸⁸ P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, op. cit., p. 36; ID, *Urbanistica e interessi differenziati*:

Il luogo in cui emerge platealmente la criticità di questa impostazione è quello della rigenerazione urbana¹⁸⁹ e della sfida posta dall'obiettivo della riduzione (prima) e annullamento (poi) del consumo di suolo¹⁹⁰. Si tratta di esperienze giuridiche ancora in divenire, ma che permettono di far emergere l'inadeguatezza dell'apparato organizzativo e la presenza di strumenti non ancora pienamente efficaci per il governo del territorio.

Diversi Autori¹⁹¹ negli ultimi anni hanno evidenziato, a volte proprio con riferimento al riuso dell'esistente¹⁹², il netto cambio di prospettiva nell'approccio ai nuovi interessi pubblici. In particolare, alcuni interessi pubblici storicamente qualificati come interessi urbanistici paiono essersi ormai fusi con altri, generalmente considerati distaccati e ritenuti

dalle tutele parallele alla pianificazione integrata, op. cit., p. 60; P. URBANI, *Urbanistica Solidale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011, p. 48, ove gli Autori evidenziano che la "messa a regime" delle pianificazioni parallele si è risolta, nei fatti, nella riduzione drastica dei poteri di pianificazione comunale.

¹⁸⁹ Per ciò che concerne il complesso inquadramento del tema "rigenerazione urbana" e per quanto riguarda il generale apparato normativo connesso all'argomento, si vedano: C.F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, op. cit.; L. DE LUCIA, *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 7 ss.; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 27 ss.; G. AVANZINI, *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 43 ss.; B.L. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, op. cit., pp. 63 ss.; F. DI LASCIO, *Governare la rigenerazione urbana*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 88 ss.; C.P. SANTACROCE, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2021, pp. 511 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2021, pp. 439 ss.; I. AGOSTINI, *La rigenerazione urbana come nuovo ciclo della rendita*, in A. MARSON, (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata, 2020; S. AMOROSINO, *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2020, pp. 42 ss.; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, op. cit.; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Idf*, n. 3, 2017, pp. 625 ss.; G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Idf*, n. 3, 2017; pp. 651 ss.

¹⁹⁰ Sul consumo di suolo, stante la vastissima letteratura, si rimanda senza pretesa di esaustività a: G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"* in *Riv. Giur. Urb.*, 2019, pp. 534 ss.; G.A. PRIMERANO, *Focus: soil consumption and public policies of territorial government*, in E. PICOZZA, A. POLICE, G.A. PRIMERANO, R. ROTA, A. SPENA (a cura di), *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino, Giappichelli, 2019, pp.57 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2016, pp. 69 ss.; G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, n. 2, 2014, pp. 129 ss.

¹⁹¹ R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 20-21, il quale osserva che «sembrerebbe ragionevole supporre [...] che in molti casi il legislatore abbia utilizzato le espressioni e le denominazioni che gli erano familiari [...] ma che abbia comunque voluto introdurre regole e disciplinare progetti di politiche pubbliche volti verso obiettivi finalizzati di protezione dell'ambiente».

¹⁹² L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, op. cit.; S. VUOTO, *Riqualficazione territoriale e regime dei vincoli*, in M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2019.

attinenti principalmente agli ambiti di intervento paesaggistico-ambientale. L'azione amministrativa agente sul territorio si è quindi trasformata in un'azione generale e plurindirizzata che guarda ormai alle nuove concezioni di paesaggio e di ambiente, ove il primo viene identificato non solo come connotato estetico-culturale ma con l'intero territorio nazionale (paesaggio come "forma Paese")¹⁹³ e il secondo riflette la nozione onnicomprensiva di suolo, inteso come bene sempre capace di fornire servizi ecologici fondamentali per l'equilibrio delle specie umane e naturali¹⁹⁴.

Queste concezioni vaste, unitamente ad alcuni obiettivi imposti a livello sovranazionale¹⁹⁵, fanno sì che oggi il fenomeno rigenerativo dimostri come la disciplina del territorio nel suo complesso tenda alla protezione generale di quei beni e di quei valori che per decenni sono stati connessi a interventi settoriali e specifici¹⁹⁶.

Per calare queste riflessioni su un piano ancora più concreto, sintomo diretto degli sconvolgimenti interni alla materia analizzata prodotti dalle necessità ambientali odierne, si consideri il fenomeno del consumo di suolo, il quale parrebbe un tema che interessa principalmente le aree naturali e non urbanizzate. Ciò traspare, ad esempio, nell'inquadramento dato al fenomeno nella l.r. lombarda n. 31/2014, che all'art. 2, comma 1, lett. c) individua quest'ultimo nella «trasformazione, per la prima volta, di una superficie agricola da parte di uno strumento di governo del territorio, non connessa con l'attività agro-silvo-pastorale, esclusa la realizzazione di parchi urbani territoriali e inclusa la

¹⁹³ D. SORACE, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in G.F. CARTEI (a cura di), *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007. Tale concezione si deve in gran parte agli obblighi internazionali e, in particolare, alla *Convenzione europea del paesaggio* del 2000 che, in particolare nel suo art. 2, accorda protezione a tutte le tipologie di paesaggi (eccezionali, ordinari e degradati), senza alcuna gradazione del livello di salvaguardia in base alle caratteristiche di questi ultimi. Una simile concezione, in realtà, era già apparsa nella dottrina italiana, nell'ambito delle analisi dell'impostazione costituzionale attinente alla materia: cfr. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica, tutela del Paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 5 ss. Va precisato che il d.lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) parrebbe tendere a distaccarsi da questa impostazione e a prediligere un'osservazione effettiva di tipo scientifico e storico-culturale delle componenti del paesaggio. La dottrina però appare concorde nell'individuare un "sistema complesso di significati" estrapolabili dal codice, che permettono di andar oltre la stretta interpretazione dell'art. 131 (P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. Pub.*, n. 3, 2014, p. 885).

¹⁹⁴ G.F. CARTEI, *Il consumo di suolo: la prospettiva dell'Unione Europea*, in G.F. CARTEI, L. DE LUCIA, (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, op. cit., pp. 45 ss.

¹⁹⁵ Come già evidenziato, è tematica ormai centrale in seno all'Unione Europea quella dell'obiettivo di raggiungere un consumo di suolo pari a zero entro il 2050 (v. *Strategia tematica per la protezione del suolo* del 2006, in *isprambiente.gov.it*). In argomento si rinvia alle analisi più approfondite presenti nel cap. I, Parte Seconda.

¹⁹⁶ In questo senso: G.F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, op. cit., p. 144, ove l'Autore evidenzia che è in atto il consolidamento di un orientamento legislativo in cui la matrice insediativa del territorio sta cedendo il passo a quella ambientale.

realizzazione di infrastrutture sovracomunali». È però da sottolineare che l'ormai eccessivo sviluppo delle città e, in alcuni casi, la saturazione delle risorse nelle aree attigue, potrebbero spingere i grandi investitori a guardare proprio alle aree "vergini" per i loro intenti commerciali e trasformativi del territorio¹⁹⁷. Ci si chiede, pertanto, se concentrare esclusivamente l'attenzione sulla trasformazione del suolo non urbanizzato, senza al contempo considerare quanto impattino sui processi di impermeabilizzazione del suolo anche le decisioni territoriali prese su aree teoricamente lontane da quelle protette, possa essere una strada percorribile o se, al contrario, questa modalità d'azione possa rappresentare un limite.

Si pensi, poi, alle cd. locazioni brevi¹⁹⁸, sviluppatasi in seguito all'affermazione di alcune piattaforme (la più celebre delle quali è sicuramente *Airbnb*), che hanno ridefinito in profondità l'offerta turistica e l'assetto territoriale di molte città italiane¹⁹⁹. L'approccio delle Regioni, nei primi anni di sviluppo del fenomeno, può far sorgere più di una perplessità. Nelle leggi regionali che dettano la disciplina turistica, in base a una vera e propria *fiction iuris*, solitamente la vera destinazione d'uso urbanistico-edilizia (turistico-ricettiva) viene differenziata dalla funzione concretamente impressa all'immobile dal piano urbanistico (residenziale), così da esonerare il titolare della struttura dall'obbligo di munirsi di un nuovo titolo edilizio²⁰⁰. Quest'ultimo, però, è ormai pacificamente richiesto

¹⁹⁷ J.B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Idf*, n. 2, 2020, p. 542.

¹⁹⁸ Le locazioni brevi, come da ultimo definite dal d.l. 24 aprile 2017, n. 50, sono quei contratti aventi ad oggetto «locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, *ivi* inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, anche attraverso la gestione di portali *online*». Il d.l. non riguarda espressamente la materia locatizia o turistica, ma contiene disposizioni di natura tributaria, volte a contrastare l'evasione fiscale.

¹⁹⁹ Per un quadro riassuntivo con riferimento alle caratteristiche del fenomeno nelle principali città italiane si veda: *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, *working papers*, 12, 2021, in *Urban@it*, pp. 274-325.

²⁰⁰ Così la delibera della g. reg. Liguria n. 347/2017, che detta disposizioni attuative alla l.r. Liguria n. 14 novembre 2014, n. 32, laddove esclude, agli artt. 16, 18, 20 e 26, che l'uso di appartamenti ammobiliati a uso turistico, anche quando questo ponga in essere attività di *b&b*, case e appartamenti vacanze e affittacamere, comporti, ai fini urbanistici, la modifica della destinazione d'uso; il reg. n. 4/2018, attuativo della l.r. Piemonte 3 agosto 2017, n. 13, che al suo art. 4 stabilisce che «gli immobili dove è esercitata l'attività extralberghiera presentano destinazione d'uso residenziale, ad eccezione degli immobili adibiti a case per ferie, ad ostelli e delle soluzioni ricettive innovative di cui al capo II, che sono riconducibili alla destinazione d'uso turistico-ricettiva»; l'art. 27, comma 3, e l'art. 38, comma 9, l.r. Lombardia 1 ottobre 2015, n. 27, secondo cui «per le strutture ricettive non alberghiere di cui agli articoli 23, 26, 27, 28 e 29 non è richiesto il cambio di destinazione d'uso per l'esercizio dell'attività e mantengono la destinazione urbanistica residenziale» e la l.r. Lazio 7 agosto 2015 n. 8, il cui art. 4, comma 3, prevede che gli appartamenti da destinare a *guest house* o affittacamere non siano soggetti a cambio di destinazione d'uso ai fini urbanistici. Anche l'art. 54, l.r. Toscana 20 dicembre 2016, n. 86, prevede che l'utilizzo delle abitazioni per le attività riconducibili all'attività di locazione breve non comporti modifica di destinazione d'uso degli edifici ai fini urbanistici.

tutte le volte in cui il mutamento della destinazione avvenga (anche senza lavori edilizi) tra le diverse categorie di cui all'art. 23-ter del TUED²⁰¹. Ciò ha portato, nei fatti, a negare che le locazioni brevi abbiano una “oggettiva rilevanza urbanistica”²⁰², pur in contesti urbani che vanno via via caratterizzandosi per la carenza di abitazioni di tipo puramente residenziale (vista la maggiore redditività dell'uso turistico), per il progressivo abbandono di intere zone urbane da parte dei residenti²⁰³ e di specifiche categorie²⁰⁴ (lavoratori, studenti etc.), che di conseguenza necessitano di ulteriori immobili e zone abitative e quindi ulteriore consumo di suolo.

Da questo esempio emerge chiaramente che le azioni pianificatorie connesse all'obiettivo della limitazione al consumo di suolo non possano esaurirsi nelle limitazioni poste alle costruzioni in alcune specifiche aree “da salvaguardare” individuate da piani urbanistici²⁰⁵. Così come l'elaborazione di tecniche urbanistiche alternative al consumo di suolo non può

Fanno eccezione alcune norme contenute nella legislazione regionale in controtendenza. Ad esempio: la l.r. Veneto 14 giugno 2013, n. 11, che all'art. art. 27, c. 2, lett. d) e nell'allegato A alla d.g.r. del 31 marzo 2015, n. 419, in particolare nell'art. 4, impone la destinazione d'uso turistico-ricettiva per tutte le strutture turistiche che non rispettino gli specifici limiti imposti per assumere la qualifica di *b&b*, la l.r. Emilia-Romagna 28 luglio 2004 n. 16, che all'art. 13, comma 4, stabilisce che «l'attività saltuaria di alloggio e prima colazione (...) è esercitata nel rispetto delle vigenti norme e prescrizioni in materia edilizia, urbanistica, di pubblica sicurezza, igienico-sanitaria e di destinazione d'uso dei locali» e la l.r. Campania, 24 novembre 2001, n. 17, che prevede l'obbligo di presentazione della SCIA per tutte le strutture ricettive extralberghiere, comunque inquadrate e denominate.

²⁰¹ Il quale recita: «1. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sottoelencate:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale».

²⁰² Sulla tematica e sui possibili strumenti utilizzabili dagli enti territoriali sotto il profilo urbanistico-edilizio sia consentito rimandare anche a: D. TUMMINELLI, *Le “locazioni brevi” e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del governo del territorio*, in *Idf*, n. 1, 2023, pp. 247 ss.

²⁰³ G. CONTU, V. RUNDEDDU, *Gli indicatori della sostenibilità e il turismo sommerso: il caso di Airbnb nelle città italiane*, in G. TAGARELLI, F. TORCHIA (a cura di), *Turismo, Paesaggio e Beni Culturali*, Canterano, Aracne, 2021, p. 422.

²⁰⁴ Per quanto riguarda l'impatto delle “locazioni brevi” sulle peculiarità sociali e urbane delle città italiane, si veda l'esempio bolognese osservabile nel Report *Indagine sul mercato degli alloggi in locazione nel comune di Bologna* realizzato dall'Istituto Cattaneo nel 2017 (<https://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2018/04/Indagine-sul-mercato-degli-alloggi-in-locazione-Bo.pdf>), da cui emerge chiaramente la tendenza dei proprietari di immobili ad abbandonare del tutto le locazioni di medio/lungo periodo (solitamente offerti a lavoratori e studenti universitari) a scapito proprio dell'attività oggetto di analisi nel presente contributo.

²⁰⁵ Dati interessanti in questo senso emergono da una ricerca effettuata da “*Habits Lab*”, laboratorio di ricerca istituito presso l'Università di Firenze (<https://thiggimajg.github.io/habits-lab/>) che, utilizzando statistiche aggregate, ha previsto che nell'esperienza del Comune di Firenze un'azione pregnante limitativa del fenomeno porterebbe all'abbattimento dell'80% del numero delle strutture attive su *Airbnb* e un ritorno degli alloggi sul mercato degli affitti a lungo termine dal 40% al 63%.

essere fondata sulle necessità di specifiche aree territoriali, dimenticando quelle di altre aree comunque fondamentali per affrontare le sfide che si manifestano. C'è dunque bisogno di un cambio di prospettiva che può essere incarnato anche da una nuova concettualizzazione della tecnica rigenerativa.

Il termine “urbana”, di solito accostato a quello di “rigenerazione”, è strettamente collegato alle prime disposizioni normative aventi finalità in parte attinenti a questa macro-categoria oggi al centro di ampi dibattiti interdisciplinari. Ci si riferisce, in particolar modo, alla l. 5 agosto 1978, n. 475 che prevedeva un piano di recupero ad iniziativa pubblica o privata, finalizzato al recupero del patrimonio urbanistico ed edilizio esistente mediante interventi di conservazione, risanamento e ricostruzione²⁰⁶ e alla l. 17 febbraio 1992, n. 179, che al suo art. 16 prevedeva quei piani integrati di intervento finalizzati alla riconversione e riqualificazione urbana²⁰⁷. Tali strumenti trovavano nel contrasto al degrado urbano e nel recupero del tessuto urbanistico (quindi ambiti specifici e circoscritti) la propria *ratio*.

Oggi, però, commentando alcuni interventi legislativi recenti²⁰⁸, la dottrina²⁰⁹ ha osservato che si va sempre più incontro ad un allargamento dell'angolo visuale dello strumento rigenerativo verso quella che potrebbe definirsi come una “rigenerazione dei territori”. Alla classica dimensione urbana, già ulteriormente suddivisa dalla dottrina in “micro” e “macro” rigenerazione²¹⁰, inizia infatti ad affiancarsi un'ulteriore dimensione, rivolta ai

²⁰⁶ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 165 ss.

²⁰⁷ Cui poi si sono aggiunti i “programmi di riqualificazione urbana” previsti dal d.m. 21 dicembre 1994, in attuazione del disposto di cui all'art. 2, comma 2, della l. n. 179/1992. Cfr. C. VITALE, *Programmi di riqualificazione urbana*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di edilizia ed urbanistica*, op. cit., pp. 511.

²⁰⁸ Si prenda soprattutto ad esempio la l. 8 ottobre 2017, n. 158 che reca «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni». Per commenti generali sulla legge n. 158/2017, si rinvia al par. 2.3 del cap. II della Parte Seconda e, in dottrina, a: C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. le norme e le pratiche*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2022, pp. 867 ss.; G.P. BOSCARIOL, *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli Comuni*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1, 2018, pp. 203 ss.; A. DE NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2018, pp. 68 ss.; F. FOLLIERI, *Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli Comuni*, in *giustamm.it*, n. 12, 2017, p. 9. Per una riflessione sulle connessioni tra il fenomeno dello “spopolamento” e l'urbanistica, si veda: G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, in *Idf*, n. 2, 2020, pp. 347 ss.

²⁰⁹ R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Idf*, n. 3, 2017, pp. 625 ss.

²¹⁰ Negli ultimi anni la dottrina (non solo giuridica) ha diffusamente indagato i processi trasformativi che stanno interessando il territorio. In proposito, si veda la dottrina già citata nella nota 189. Questa specifica suddivisione concettuale si deve a R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2014, pp. 237 ss. ed è stata poi ripresa dalla dottrina successiva: F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. Quad. Amb.*, 2020, pp.

piccoli borghi in cui il fenomeno del degrado coincide in larga parte con quello dello spopolamento²¹¹. Anche in questo caso, la sfida del consumo di suolo va considerata contestualmente all'abbandono delle aree marginali che, se proseguirà, causerà inevitabilmente un ulteriore aumento di popolazione tendente a stabilirsi nelle città e, quindi, il probabile fallimento di quelle politiche "senza estensione" a cui si guarda costantemente. Se, infatti, l'urbanistica si è affermata e consolidata nel momento in cui la popolazione si è concentra in spazi ristretti²¹², oggi una riformulazione del concetto impone una visione rivolta a spazi più ampi, all'interconnessione e alla coesione sociale e territoriale²¹³.

Guardando con queste chiavi di lettura, la funzione amministrativa di governo del territorio non può più tralasciare un obiettivo spesso relegato in secondo piano, ma che oggi diviene centrale e che sempre più dovrebbe essere affidato alla pianificazione intercomunale e di area vasta: permettere l'integrazione tra territori, risolvere o quantomeno attenuare le diseguaglianze territoriali derivanti dalla stessa distribuzione (o eccessiva concentrazione) dei servizi e ricostruire, da qui, il tessuto sociale²¹⁴.

Appare, in questo senso, percorribile solo in parte la strada tracciata un decennio fa dagli studiosi che, avendo iniziato ad approfondire la tematica della conservazione e salvaguardia del suolo, auspicavano un ritorno alla bipartizione delle situazioni territoriali in "suoli urbani" e "agro-naturali"²¹⁵, poi seguita nella maggior parte delle leggi regionali di quarta generazione.

26 ss.; G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta"*, op cit., p. 85; F. DI LASCIO, *Governare la rigenerazione urbana*, op. cit., p. 89.

²¹¹ Lo scopo principale della rigenerazione in questo caso diviene infatti quello di favorire l'insediamento in queste realtà territoriali nonché di incentivarne l'afflusso turistico attraverso misure di miglioramento della qualità dei servizi e della qualità della vita. Sugli strumenti giuridici di contrasto allo spopolamento si vedano anche i vari contributi contenuti nel fascicolo: *Contrasto allo spopolamento e ruolo delle istituzioni. Modelli a confronto*, *Idf*, n. 2, 2020.

²¹² E. SALZANO, *Urbanistica e società opulenta*, Bari, Laterza, 1969; L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, Laterza, 1963.

²¹³ M. DE DONNO, *La governance multilivello delle politiche pubbliche per le città: nuovi scenari e dinamiche inclusive per i territori ai margini*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 2020, p. 2; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, op. cit., p. 787.

²¹⁴ Così: P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, 2022, p. 737. In questo senso, si veda anche l'analisi svolta nel cap. I, Parte Seconda, del presente elaborato.

²¹⁵ E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, op. cit., p. 133, in cui l'Autore sottolineava che la bipartizione era giustificata da approcci pianificatori profondamente differenziati per obiettivi e tecniche nei due ambiti pur in presenza dell'elemento unificante rappresentato dalla funzione conformativa (che attiene alla modalità di produzione di effetti del piano sul diritto di proprietà). In questo senso anche: P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2016, pp.

Lo sguardo dovrebbe essere rivolto verso obiettivi generali perseguiti tramite azioni contestuali su una moltitudine di livelli regolatori che informino, nel complesso, tutta la disciplina sostanziale del potere pianificatorio²¹⁶. Un esempio significativo di queste modalità d'azione potrebbe essere intravisto nella l.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, che persegue il contenimento al consumo di suolo tramite il divieto di costruzione di nuove edificazioni residenziali in aree esterne al territorio urbanizzato (art. 4, comma 2) e l'obbligatorietà del consenso della Conferenza di co-pianificazione d'area vasta nel caso in cui il PRG preveda impegni di suolo per destinazioni diverse da quelle residenziali. Disponendo, al contempo, che l'assenso può essere dato solo dopo la constatazione che non sussistano alternative di riutilizzazione o riorganizzazione di insediamenti e infrastrutture esistenti (art. 23, comma 6). Una simile soluzione, come si nota, richiede, dunque, uno sguardo d'insieme e la presa d'atto di come i nuovi interventi pervasivi si inseriscano sullo *status quo* di un territorio non racchiuso all'interno dei confini comunali o delle specifiche caratteristiche del suolo interessato.

Un altro esempio ispirato a principi simili a carattere ancor più generale può trovarsi negli artt. 47, 30 e 58 della l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017. La prima norma, infatti, disciplina il Comitato urbanistico, un organo, dislocato sui vari livelli di governo del territorio, tramite cui il livello istituzionale a competenza più ampia partecipa al procedimento di approvazione dei piani dei livelli a competenza meno ampia, in particolare, tramite l'emanazione di un Parere di sostenibilità ambientale e territoriale²¹⁷. Le altre due norme, invece, prevedono specifici piani urbanistici intercomunali e degli accordi territoriali, entrambi aventi il fine concreto di concordare obiettivi e scelte strategiche comuni, coordinare l'attuazione delle previsioni territoriali, inaugurare "speciali forme di

239-241. Un simile approccio, però, rischia di andare nel verso contrario rispetto a quanto sostenuto nel parere 2013/C-356/03 del "Comitato delle Regioni", ove si pone particolare enfasi sulla necessità di riconnettere due aree che sono funzionalmente e naturalmente connesse, da un punto di vista ecologico, demografico ed economico, ma sconnesse dal punto di vista legislativo, amministrativo, fiscale e finanziario. Tali barriere, come le definisce il Comitato, rendono di complessa attuazione la creazione di *partnerships* tra i due contesti. Il Comitato, nella prima *policy recommendation* del suddetto documento, invita dunque tutti i legislatori di tutti i livelli di governo a concentrarsi sulle connessioni tra contesti urbani e rurali. In argomento, si veda, più approfonditamente, l'analisi svolta ai parr. 2.3 e 2.4 del cap. II, della Parte Seconda, dell'elaborato.

²¹⁶ Solo così potrà prendersi atto normativamente di quanto osservato da P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 111, il quale sottolinea che «ogni scelta relativa a una porzione di territorio condiziona necessariamente le scelte delle zone più o meno vicine (non solo quindi confinanti) ed è dalle stesse condizionata».

²¹⁷ Cfr. G. MANFREDI, *Il procedimento di pianificazione*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, pp. 411-412.

collaborazione” nell’esercizio delle funzioni di pianificazione urbanistica tra Comuni o le Unioni di questi e consentire l’accesso a moduli collaborativi più usuali²¹⁸.

Peraltro, tali soluzioni parrebbero rispecchiare le tendenze rintracciabili anche nell’attività legislativa di altri Paesi europei. È il caso, ad esempio, del legislatore spagnolo, il quale, nella già richiamata *Ley 1 de diciembre 2021, n. 7* della Comunità Autonoma andalusa (“*De impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*”), intende il consumo di suolo come un’azione pluristrutturata, affermando che «*se permite la transformación de nuevos suelos encasos justificados, manteniendo la colindancia con los núcleos urbanos existentes y siempre que se justifique que no existe una alternativa más adecuada para ubicar ese crecimiento en la ciudad consolidada*»²¹⁹.

Poco tempo dopo, anche il legislatore francese, nella *Loi n. 2023-630 du 20 juillet 2023, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l’artificialisation des sols et à renforcer l’accompagnement des élus locaux* ha intrapreso una strada improntata, ancora una volta, a direttrici simili. All’art. 2 della legge richiamata è infatti previsto che in ciascuna Regione venga istituita una Conferenza regionale per il governo della politica di riduzione del consumo di suolo, ove verrà garantita una rappresentanza equilibrata dei territori urbani, rurali, montani e costieri e che sarà chiamata a: fissare obiettivi regionale e sub-regionali in termini di riduzione dell’artificializzazione del territorio; valutare le modalità e i criteri di territorializzazione degli obiettivi di riduzione dell’artificializzazione mantenuti a livello regionale, nonché la rilevanza di tale territorializzazione rispetto alle traiettorie e ai bisogni territoriali; elaborare schemi di coerenza territoriale che analizzino i piani urbanistici locali e le carte comunali del perimetro regionale, per valutare la coerenza complessiva di tali obiettivi rispetto agli obiettivi adottati a livello regionale; elaborare documenti di programmazione regionale che consentano di valutare la traiettoria necessaria per raggiungere gli obiettivi di riduzione dell’artificializzazione fissati; elaborare proposte di modifica degli obiettivi di riduzione dell’artificializzazione del territorio fissati dalla legge e dai documenti di pianificazione per il prossimo decennio.

²¹⁸ Cfr. G. PAGLIARI, *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, pp. 259-265 e G. FARRI, *Accordi operativi, procedimento unico e strumenti negoziali nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, pp. 464-470, entrambi in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020. Si segnala che questi nuovi strumenti sembrerebbero star stimolando le amministrazioni a ricercare un più elevato grado di pianificazione proprio nei particolari campi d’intervento attinenti alle esigenze di contenimento al consumo di suolo e di rigenerazione. Cfr. “Consumo di suolo e rigenerazione, ecco la strategia di tre Comuni”, in *ilrestodelcarlino.it*, 2023.

²¹⁹ *Ley 1 de diciembre 2021, n. 7* della Comunità Autonoma andalusa, *Exposición de motivos*, p. 11, in *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, n. 233, *Viernes, 3 de diciembre de 2021*.

Pure in questo caso, traspare l'idea che la sfida posta dalle necessità di contenimento del consumo di suolo possa essere vinta solo tramite una strategia generale che guardi al territorio, alle sue potenzialità, necessità e problematiche, con sguardo ampio e globale.

Queste ultime osservazioni spingono a porre l'attenzione sull'emersione di nuovi interessi pubblici strettamente connessi a tutti i territori (urbanizzati e non) che parrebbero in definitiva spingere l'azione amministrativa di stampo territoriale verso obiettivi non più tendenti primariamente alla cattura di utilità economiche, bensì verso la preservazione nel lungo periodo delle caratteristiche del territorio, cercando di ottimizzare l'esistente (urbano ed extraurbano) e modificandolo solo in ragione di una miglior fruizione concreta ed effettiva. Solo quest'approccio, peraltro, parrebbe mantenere una coerenza di fondo guardando al generale riconoscimento dello sviluppo sostenibile²²⁰ come linea di indirizzo anche in campo territoriale.

Va allora fatta una riflessione su quelle politiche adottate da alcune regioni italiane, prima tra tutte la Regione Veneto, che, in attuazione delle l.r. 6 giugno 2017, n. 14, ha stanziato somme per interventi di demolizione e ripristino del suolo naturale o seminaturale²²¹. I bandi di finanziamento, attivati sin dal 2018 e che dal 2020 al 2022 sono stati finanziati per una cifra pari a 200.000 euro annua, sposano l'idea che l'eliminazione di opere artificiali possa garantire nel breve-medio termine il riutilizzo del suolo anche in chiave agraria. Questa concezione, criticata aspramente da alcuni urbanisti²²² e a cui ha recentemente

²²⁰ Per la definizione di "sviluppo sostenibile", si veda in particolare il *Rapporto Brundtland* (conosciuto anche come *Our Common Future*) redatto nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED), in cui, per la prima volta, venne introdotto il concetto qualificandolo come quella tipologia di sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Cfr. D. VALLETTA, *La tutela dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile e il giudice amministrativo*, in *Riv. Cort. Cont.*, n. 3, 2022; C. VIDETTA, *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, op. cit., pp. 221 ss.; A. MAESTRONI, *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile*, Milano, Giuffrè, 2012; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; G. LEMME, *Articolo 41 Cost. e sviluppo sostenibile*, in *Gazz. Amb.*, 2007, pp. 91 ss.

²²¹ Cfr. "Bandi per l'erogazione di finanziamenti per interventi di demolizione e ripristino del suolo naturale o seminaturale | anno 2022", in *regione.veneto.it*. Sulle strategie adottate dalla Regione Veneto per contrastare il consumo di suolo e, più in generale, sulla legislazione urbanistica veneta, si veda: F. ANASTASI, *Per un superamento del feudalesimo normativo nella gestione del consumo di suolo*, in *ambientediritto.it*, n. 4, 2020.

²²² Cfr. P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma, Carocci, 2007, lo stesso Autore, peraltro, di recente si è espresso ancora in questo senso nel suo intervento tenuto all'evento organizzato dalla Città Metropolitana di Bologna "Cambiamenti climatici: il suolo e la rigenerazione urbana" del 23 febbraio 2023, i cui "materiali esplicativi" sono consultabili al link: https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Home_Page/cambiamenti_climatici_il_suolo_e_la_rigenerazione_urbana.

guardato (con un approccio in parte differente) anche il legislatore statale²²³, non sembrerebbe realizzabile dato che, su suoli in cui per decenni sono esistiti poli industriali o semplicemente contesti residenziali, non si potrà installare attività agricola prima di diverse decadi.

Tutto ciò considerato, volendo tornare a guardare agli attori inevitabili di tali processi, possono essere estrapolate due distinte osservazioni. Da un lato, le esigenze di avere una visione territoriale più ampia e di poter agire in maniera più efficace potrebbero spingere gli enti regionali a limitare sempre più l'autonomia comunale, rischiando persino di annullarla. Dall'altro lato, il meccanismo della cd. "chiamata in sussidiarietà", come inteso negli anni, che rende in sostanza flessibile il sistema di attribuzione delle competenze, mettendo in discussione la concezione di fondo della sussidiarietà verticale²²⁴, rischia di elevare ancor più in alto (a livello statale) le funzioni territoriali. In entrambi i casi, il risultato di queste tendenze si esplica inevitabilmente alla sostanziale negazione del ruolo svolto nel governo del territorio dagli enti territoriali e, in special modo, di quelli comunali.

Questo è anche l'effetto della perdita di effettività di molti canoni giuridici interpretativi scossi dalle difficoltà incontrate nell'assestamento degli equilibri ordinamentali analizzate nel corso del primo capitolo.

Emerge dunque un altro aspetto di cui tener conto durante il resto dello studio: l'utilizzazione dei principi, delle clausole generali e dei canoni giuridici interpretativi, se

²²³ Ci si riferisce al "Fondo per il Contrasto al consumo di suolo", istituito con legge 29 dicembre 2022, n. 197 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025". È previsto che il Fondo potrà finanziare interventi di rinaturalizzazione dei suoli degradati o in via di degrado in ambito urbano e periurbano tesi a contrastare il consumo del suolo con la finalità di avviare azioni di ripristino delle superfici di suolo consumato, invertendo così il fenomeno verso un bilancio neutro sul consumo di suolo. Gli interventi di recupero all'interno dei perimetri cittadini hanno l'obiettivo principale di "rinaturalizzare" suoli degradati, per restituire loro le funzioni naturali che erano anche quelle di contenimento ed equilibrio dei sistemi di deflusso delle acque meteoriche la cui compromissione può produrre tragedie legate al dissesto idrogeologico. Anche con riferimento a questo strumento, che comunque non richiama direttamente l'utilizzo agricolo dei suoli e, anzi, essendo rivolto verso suoli urbani sembra escluderlo, ha comunque sollevato critiche da parte della dottrina appena richiamata: P. PILERI, *Il "Fondo per il contrasto del consumo di suolo" che non contrasta il consumo di suolo*, in *altraeconomia.it*, 2022.

²²⁴ V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 773 ss. Tale principio, come interpretata negli anni dalla Corte Costituzionale, risulta infatti essere sempre meno un principio teso alla valorizzazione degli stessi enti territoriali, quanto piuttosto un presupposto legittimante la conservazione o il richiamo al centro delle competenze, prima amministrative e poi legislative, nei casi in cui si manifesti l'esigenza di offrire tutela unitaria e omogenea a un determinato bene giuridico o a una categoria di beni (in questo senso: C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost. Proposte per una ripartenza*, op. cit., p. 268; D. DONATI, *I principi di sussidiarietà orizzontale e verticale*, in M. DE DONNO, G. GARDINI, M. MAGRI (a cura di), *Il Diritto Amministrativo nella giurisprudenza*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, p. 117).

non sviluppata con cura e attenzione, può divenire un elemento molto pervasivo nel governo del territorio, specialmente in un'epoca in cui la tutela dell'ambiente (e degli ecosistemi) assume un ruolo sempre più centrale e, di conseguenza, le tre categorizzazioni “gianniniane” di ambiente prima richiamate rischiano di invadere prepotentemente e annullare la funzione amministrativa conformativa puramente intesa.

La tendenza poi parrebbe divenire ancor più marcata se si guarda, ancora una volta, alla dimensione globale che caratterizza i nuovi interessi pubblici.

L'inserimento all'interno della funzione amministrativa di governo del territorio della rigenerazione²²⁵ e di tutti gli altri obiettivi anche di tipo climatico²²⁶ conferma, infatti, l'enorme difficoltà dei classici strumenti e degli attuali apparati organizzativi di scongiurare che gli innovativi paradigmi pianificatori, anziché rappresentare linee guida nella transizione, si trasformino in sintomi di un nuovo fallimento²²⁷.

Davanti a un ennesimo intreccio di materie inscindibile, più che secondo le logiche della materia prevalente, può e deve essere una nuova accezione di funzione di governo del territorio, ispirata a logiche collaborative, a divenire centrale.

D'altronde, problemi e sfide complesse come la prospettiva di raggiungere il consumo di suolo zero entro il 2050, le esigenze di perequazione urbanistica²²⁸ e l'attenzione riservata al mercato edilizio nel Piano nazionale di ripresa e resilienza per promuovere il rilancio economico post pandemia da Covid-19²²⁹ (che potrebbero porsi anche in contrasto con le altre politiche territoriali), la cura dei multipli interessi privati stanziati sul territorio²³⁰ – per citarne solo alcuni esempi –, se, da un lato, travalicano certamente i contenuti della pianificazione urbanistica (soprattutto di quella comunale), dall'altro, richiedono

²²⁵ E. CHITI, *La rigenerazione di beni e spazi pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *la rigenerazione di beni e spazi urbani*, op. cit., pp. 15 ss.

²²⁶ Che sono ben sintetizzati da E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di IV generazione: strutture e contenuti*, op. cit., pp. 22-23.

²²⁷ Evidenzia i rischi di un inquadramento della “rigenerazione urbana” all'interno del potere di governo del territorio odierno: B.L. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, op. cit., pp. 83-85, sollecitando cambiamenti strutturali nell'assetto amministrativo.

²²⁸ La “perequazione urbanistica”, intesa come conferimento di diritti edificatori e trasferimento di volumetrie edilizie, sembrerebbe aver bisogno, infatti, di nuove aree di espansione. Cfr. D.M. TRAINA, *Perequazione urbanistica* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 696 ss.; E. BOSCOLO, *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2010, pp. 104 ss.

²²⁹ Il PNRR, sin dalla sua prima versione, riserva ben il 32,6% della spesa complessiva in investimenti ai lavori di costruzione ed opere di edilizia civile (PNRR, p. 250). Cfr. L. GOLISANO, *Il PNRR e lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio*, in *Munus*, n. 1, 2022 pp. 159 ss. e, in special modo, pp. 178-181.

²³⁰ Le aree territoriali oggetto delle nuove politiche pubbliche, del resto, vanno sempre più allargandosi e coinvolgono molti proprietari che di sovente hanno interessi variegati e persino opposti.

inevitabilmente un ruolo centrale e pregante di tutti i livelli di governo, dal novero dei quali non possono certamente escludersi quelli più vicini al cittadino.

Le più disparate direttrici della trasformazione del territorio²³¹, *a fortiori* se si guarda a quest'ultimo in funzione non solo dello sviluppo economico, ma soprattutto sociale e civile della comunità²³², come sarà meglio argomentato nella Parte Terza dell'elaborato, vanno allora incanalati in una vasta strategia di scala che possa essere, in un secondo momento, integrata da una pianificazione generale che faccia ampio uso della funzione analitico-conoscitiva, facendo emergere lo statuto morfologico e funzionale dei differenti quadranti territoriali²³³, rendendo di conseguenza la pianificazione adattativa e rivedibile²³⁴ e il territorio resiliente²³⁵.

Come sottolineato in dottrina, infatti, la presa di coscienza dell'importanza del suolo inteso, diversamente dal passato, in termini protettivi, può anche rivelarsi un'occasione se si assume che il diritto del governo del territorio, informato alla fase storica che stiamo attraversando, è chiamato a «superare un approccio difensivo e attendista di tipo precauzionale e a farsi carico della costruzione di un ponte verso il futuro»²³⁶ che abbracci le nuove e le vecchie sfide giuridiche ed extragiuridiche²³⁷, senza sottovalutare i rischi che possono nascondersi anche in un contesto contrassegnato dalla massima attenzione alle istanze “green”²³⁸.

²³¹ P. URBANI, *L'urbanistica oltre il culto dei piani*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2017, pp. 367 ss., ove l'Autore evidenzia che il territorio è costituito da oggetti diversi per caratteri, funzioni e proprietà emergenti.

²³² S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, Laterza, 2010, p. 26.

²³³ E. BOSCOLO, *Leggi regionali urbanistiche di IV generazione: strutture e contenuti*, op. cit., pp. 43-44.

²³⁴ *Ivi*, pp. 51-53.

²³⁵ L'art. 2 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021 definisce la resilienza come «la capacità di affrontare shock economici, sociali e ambientali o cambiamenti strutturali persistenti in modo equo, sostenibile e inclusivo». Sul concetto di “resilienza” si vedano: M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1, 2023, pp. 4 ss.; B.L. BOSCHETTI, M.D. POLI, *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, in D. PALANO (a cura di), *State of emergency. Italian democracy in times of pandemic*, Milano, 2022, p. 39.

²³⁶ B.L. BOSCHETTI, *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *dpceonline.it*, 2022, p. 1153.

²³⁷ Su questa linea interpretativa, sembrerebbe confermato allora che, come osserva L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel “governo del territorio*, op. cit., p. 11, «[...] il governo del territorio è [...] un “contenitore” di altre materie ed altri valori e il suo obiettivo è quello di comporre i diversi interessi coinvolti».

²³⁸ In dottrina si è infatti fatto notare che i cambiamenti attuali e la transizione potrebbero portare a un finto «ambientalismo industriale della transizione ecologica», il quale «sopraffà e annulla la tutela paesaggistica [...] poiché i pannelli fotovoltaici nelle campagne, le pale eoliche, le dighe del micro-elettrico, gli impianti a biomasse, raramente vanno d'accordo con la tutela del paesaggio». Questa problematica può essere riscontrata nelle istanze di chi valorizza i «paesaggi agrari e montani italiani, insieme alle comunità di *heritage* territoriali, che faticosamente vorrebbero riscoprire e rivalutare le loro radici culturali, la loro

2. *L'integrazione dei nuovi interessi pubblici nel contesto del governo del territorio: il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e i più recenti orientamenti della Corte Costituzionale.*

Al fine di approfondire le osservazioni proposte, si ritiene di dover concentrarci su due specifici argomenti già introdotti: il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana.

A tal proposito, la dottrina ha sottolineato che il consumo di suolo produce conseguenze e costi di carattere ambientale, economico e sociale molto spesso irreversibili, evidenziando, dunque, la necessità di un'azione sempre più pervasiva e diffusa di carattere normativo e pianificatorio²³⁹.

A livello europeo questa problematica è stata oggetto di un'ampia discussione e, già nel biennio 2001-2002, la Commissione europea sottolineava come fosse necessario porre un freno alla *land take*, ritenendola tra le principali minacce allo sviluppo sostenibile²⁴⁰. A conferma della necessità di un approccio integrato e unitario, il “bene suolo” assume oggi valore centrale sia nell'ambito della strategia europea di adattamento ai cambiamenti

identità, legate alla terra, all'agricoltura, ai mestieri tradizionali, e che puntano a un tipo di sviluppo diverso, più equilibrato, basato sulla filiera eno-gastronomica di eccellenza, sull'agriturismo, sullo sviluppo di modi nuovi di abitare, sulla rivitalizzazione degli antichi borghi, e perciò difendono il contesto paesaggistico che esprime e rispecchia questa cultura tradizionale» (P. CARPENTIERI, *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, op. cit., 2021). In questo senso anche P.L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *federalismi.it*, 2021.

Altri possibili elementi di preoccupazione sono stati individuati anche nell'impatto che la riqualificazione dell'esistente potrà avere sugli spazi urbani, così come attualmente conosciuti. Le prime azioni pregnanti di tipo “rigenerativo” hanno infatti permesso di osservare, in tutto il mondo, una forte tendenza al fenomeno della *gentrification* (concetto sociologico che indica il progressivo cambiamento socioculturale di un'area urbana da proletaria a borghese a seguito dell'acquisto di immobili, e loro conseguente rivalutazione sul mercato, da parte di soggetti abbienti) e al conseguente capovolgimento di molte situazioni demografiche urbane. Cfr. F. GARCÍA MORENO RODRÍGUEZ, *La utilización interesada (en algunas ocasiones) de la regeneración y renovación urbana para ocultar deliberadamente genuinos procesos de gentrificación*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 340, 2020, pp. 19 ss.

²³⁹ G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2014, pp. 1261 ss.

²⁴⁰ L'origine dell'attenzione europea al fenomeno può essere rintracciata nella *Carta europea del suolo* (1972), primo documento dell'Unione europea a sottolineare l'importanza del suolo. L'influenza di tali principi emerge con forza nella successiva attività della Commissione europea in materia: Commissione Europea, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, COM (2001) 264 def.; Commissione Europea, 16 aprile 2002, *Verso una strategia tematica per la protezione del suolo*, Commissione Europea COM (2002) 179, def.; Commissione Europea COM(2006) 231 def. Dopo una proposta di direttiva sul tema che non ha visto la conclusione dell'*iter* di approvazione, a causa di contrasti interni agli Stati membri, si è giunti all'ultimo tra gli atti programmatici in tema: la *Strategia del Suolo per il 2030*, COM (2021) 699 def. in cui l'obiettivo principale è far sì che, entro il 2050, tutti gli Stati membri dell'Unione raggiungano una soglia di consumo di suolo pari a zero. Sul tema si tornerà, per approfondirlo maggiormente, nel cap. I, Parte Seconda dell'elaborato.

climatici, sia nel *Green Deal* europeo che punta a rendere il continente europeo il primo a impatto climatico zero²⁴¹. Come si evince chiaramente dal Regolamento 2018/841/UE (“Quadro per il clima e l’energia 2030”), il settore relativo all’uso del suolo ha infatti le potenzialità per offrire benefici climatici a lungo termine²⁴².

L’attenzione internazionale ed europea alla problematica inerente al consumo di suolo è inoltre rintracciabile nei molteplici piani e programmi finalizzati alla diminuzione di nuova urbanizzazione per mezzo dell’incentivazione alla riqualificazione del territorio²⁴³.

Nel nostro ordinamento, in assenza di una specifica disciplina statale che regoli in modo uniforme ed organico il consumo di suolo²⁴⁴, la giurisprudenza costituzionale pare aver ripreso un saldo approccio sostanziale già apparso in alcune pronunce risalenti ai primi anni del 2000, concentrando la sua attenzione sulla ragionevolezza degli interventi normativi, in sede di verifica del rispetto dell’articolo 9 Cost. (nella sua versione originaria), e ribadendo che «costituisce compito dell’intero apparato della Repubblica nelle sue diverse articolazioni, la tutela dei beni culturali, del paesaggio e dell’ambiente»²⁴⁵.

In tale prospettiva, va così rimarcato che nell’ultimo decennio si sono moltiplicate le disposizioni regionali di trattazione e approfondimento della problematica, sono stati posti sempre maggiori limiti al consumo di suolo e, con essi, sono andati sviluppandosi, in

²⁴¹ Cfr. “Il *Green Deal* europeo. Per diventare il primo continente a impatto climatico zero” su commission.europa.eu. Anche questo specifico aspetto sarà trattato nel cap. I, Parte Seconda dell’elaborato.

²⁴² M. A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. Giur. Ed.*, 4, 2019, p. 295.

²⁴³ A solo fine esemplificativo si richiamano: l’*Agenda 2030* approvata dall’ONU nel 2015, che prevede l’impegno a intraprendere le azioni necessarie per il raggiungimento dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable development goals*, SDGs), tra i quali, la lotta al cambiamento climatico e l’*Agenda urbana per l’Unione europea*, adottata il 30 maggio 2016, meglio conosciuta come *Patto di Amsterdam*, nonché tutti gli altri atti richiamati nella Parte Seconda dell’elaborato. Lo stretto legame tra il contenimento al consumo di suolo e la rigenerazione urbana ha persino portato parte della dottrina ad affermare che sia finita l’epoca dell’urbanistica e dell’edilizia di espansione e che sia cominciata, invece, quella del riuso e del recupero dell’esistente (P. STELLA RICHTER, *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2017, p. 3).

²⁴⁴ In proposito è stato osservato che la particolarità di questo principio è che esso non risulta ancora essere, nell’ordinamento italiano, un principio fondamentale della materia del governo del territorio, non essendo previsto come tale nella legislazione statale. In realtà, questa tendenza pare esser mutata, sia in seguito ad alcuni interventi normativi nazionali (art. 23, d.lg. 18 aprile 2016, n. 50 e l. 11 settembre 2020, n. 120) che hanno fatto esplicito riferimento al principio, seppur in atti normativi riferiti agli appalti pubblici e alla ripresa economica post Covid-19 (S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 137-138), sia alla generalizzata previsione del principio nella legislazione regionale. Per un’analisi della legislazione regionale in materia si rinvia al Report dell’Ufficio studi del Senato *Consumo di suolo: elementi di legislazione regionale*, marzo 2019, n. 109 (<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01105756.pdf>). Sui tentativi di dotare l’ordinamento di una legge statale in argomento, si rimanda al cap. I, Parte Terza dell’elaborato.

²⁴⁵ Si vedano: Corte Cost., 27 luglio 2000, n. 378, cons. dir. p. 4 e Corte Cost., 26 novembre 2002, n. 478, cons. dir. p. 5, entrambe in *cortecostituzionale.it*.

particolar modo, strumenti di conservazione e pianificazione razionale del territorio, oltretutto di sostenibilità ambientale²⁴⁶, che però, in questi primi anni, non paiono produrre risultati così soddisfacenti²⁴⁷.

Interessante il dato relativo alle Regioni in possesso delle normative pacificamente ritenute più attente alla problematica emergente dal Rapporto Nazionale sul consumo di suolo elaborato dall'ISPRA nel 2023. La Lombardia fa registrare sì una leggera diminuzione rispetto ai rilevamenti del 2021, ma rimane la Regione in cui è riscontrabile il dato di consumo di suolo maggiore sia a livello totale (12,16% del territorio, pari a 290.278 ettari) sia a livello di consumo di suolo annuo (907 ettari in più); il Veneto, altra regione che si è recentemente dotata di una normativa che punta a realizzare l'obiettivo del consumo di suolo 0 entro il 2050, aumenta il proprio consumo di suolo rispetto al 2021 e fa attestare un consumo di nuovo suolo pari a 739,26 ettari nell'ultimo anno. Non va molto meglio in Emilia-Romagna, dove il consumo di suolo è ancora pari a 635,44 ettari, nonostante il dato sia comunque in progressiva diminuzione e in linea con l'obiettivo della Regione di ridurre il consumo di suolo, sin da subito, al 3% nell'orizzonte temporale che porta al 2050; e ancora, in Liguria, Regione con i livelli di allerta più elevati per quanto riguarda il rischio idrogeologico, il consumo di suolo 2022 è pari al 32,99 ettari nell'ultimo anno e 7,26% del territorio totale; in Toscana, altra Regione che ha studiato strumenti innovativi per contrastare il consumo di suolo, il fenomeno, nell'ultimo anno, si attesta a un più 237,91 ettari; male, infine, anche i dati per quanto riguarda la Regione Abruzzo, che seppur contraddistinta da elementi industriali ed economici in parte differenti rispetto alle regioni precedenti e da una legislazione urbanistica particolarmente focalizzata sull'argomento, fa

²⁴⁶ Si rimanda, a solo fine esemplificativo e senza presunzione di esaustività: alla l.r. Abruzzo, 28 aprile 2014, n. 24 (*Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo di suolo*), ritenute in dottrina, tra le «più attente alla questione del consumo di suolo» (G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni della prospettiva della pianificazione urbanistica*, op.cit., p. 328) e alla l.r. Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24, che è stata annoverata «tra gli interventi normativi che danno la stura alla quarta stagione della produzione legislativa regionale in tema di governo del territorio» proprio con riferimento al «tentativo di strutturare una correlazione organica tra l'esigenza di limitare il consumo di suolo e la politica (e gli strumenti) orientati a favorire e incentivare la rigenerazione urbana» (E. BOSCOLO, *La limitazione del consumo di suolo (artt. 5-6)*, in *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, p. 343).

²⁴⁷ «Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2023» (*Report n. 37/2023*), Rapporto Nazionale elaborato dall'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) e dallo SNPA (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente) e consultabile al link: <https://www.snpambiente.it/2023/10/25/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2023/>. Dal Rapporto appena citato emerge che, con una media di 21 ettari al giorno (valore più alto negli ultimi undici anni) e una velocità che supera i 2,4 m² al secondo, il consumo in Italia è cresciuto nel 2022 e ha toccato i 76,8 km² di nuove coperture artificiali in un solo anno (nel 2021 erano state meno di 70 km²). Dal Rapporto emerge anche che alcune Regioni, come la Sardegna, nel 2022 hanno visto triplicarsi il proprio consumo di suolo netto.

segnare un consumo di suolo in diminuzione rispetto a quello dell'anno precedente, ma comunque piuttosto elevato (148,90 ettari in più nell'ultimo anno)²⁴⁸.

Venendo alla tematica della rigenerazione urbana, strumento urbanistico ed edilizio cui generalmente si affida, più o meno efficacemente, il compito di contrastare il consumo di suolo anche in questo caso negli ultimi anni, come noto, diverse Regioni hanno adottato una propria disciplina, in alcuni casi introducendola all'interno della disciplina generale di governo del territorio e in altri casi in appositi interventi dedicati alla sola rigenerazione.

Questi due ambiti, strettamente connessi, hanno però spesso rischiato di entrare in conflitto dato che tanto il legislatore statale quanto quello regionale, negli anni, adottando una logica incentivante, hanno progressivamente allargato l'ambito degli interventi di ristrutturazione, consentendo spesso deroghe all'identità di volumetria in caso di ricostruzioni rigenerative del tessuto urbano e giungendo persino ad autorizzare la delocalizzazione delle volumetrie aggiuntive in aree diverse²⁴⁹.

La Corte Costituzionale ha allora iniziato ad imporre sempre maggiore coerenza nelle azioni legislative di questo tipo. In un primo momento, sostenendo, seppur timidamente, nell'ambito del giudizio di legittimità di ulteriori deroghe edilizie disposte dalla legislazione regionale (art. 2 l.r. Puglia 17 dicembre 2018, n. 59), che gli interventi di rigenerazione urbana incontrano un limite nell'impossibilità di «legittimare retroattivamente opere di ristrutturazione disallineate rispetto alla preesistente sagoma del manufatto»²⁵⁰. Affermazione in cui la dottrina ha iniziato a intravedere l'intenzione da parte della Corte di impedire che legislativamente si autorizzasse il consumo surrettizio di nuovo suolo mediante l'attribuzione ai proprietari di volumetrie aggiuntive a titolo di compensazione o premio per gli interventi ricostruttivi, ovvero mediante la diversa dislocazione dei volumi o la ricostruzione dei fabbricati in violazione delle distanze o altezze preesistenti. E ciò considerata proprio la finalità ultima della rigenerazione urbana,

²⁴⁸ *Ivi*, “Dati principali a livello regionale, provinciale e comunale”, Tabella 1.

²⁴⁹ Così hanno disposto: il d.l. 13 maggio 2011, n. 70 (cd. “decreto sviluppo”); d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (cd. “decreto del fare”), nonché norme contenute nella maggior parte delle leggi regionali urbanistiche, si vedano, a titolo esemplificativo: l'art. 7-ter della l.r. Emilia –Romagna n. 20/2000; l'art. 64 della l.r. Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 di “interpretazione autentica” della l.r. Veneto 8 luglio 2009, n. 14, che saranno plurime volte richiamate in questa sede.

²⁵⁰ Corte Cost. 24 aprile 2020, n. 70, cons. dir., p. 7, in *cortecostituzionale.it*.

che è quella, appunto, di conservare il suolo allo stato naturale e assicurare la qualità della vita dei suoi abitanti²⁵¹.

Successivamente, la Corte, spostando l'attenzione sulla compromissione dei poteri pianificatori delle amministrazioni titolari di queste funzioni, è poi tornata a ribadire in più occasioni che il Piano urbanistico (comunale) è l'«unico strumento idoneo a fornire una soluzione integrata all'assetto allocativo delle funzioni su una determinata porzione di territorio»²⁵². E, pertanto, utilizzando un'altra efficace sintesi dottrinale, ha affermato che ogni scelta del legislatore di tipo derogatorio capace di incidere a tempo indeterminato sulle funzioni urbanistiche comunali «si pone in contrasto con lo stesso principio di buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio e nella sua tutela»²⁵³.

Proprio quest'ultima soluzione spinge a considerare un'ulteriore questione che diviene centrale nelle nuove frontiere della materia: quella inerente ai “decisori delle politiche territoriali”. In un quadro che, come si è già sostenuto, è contrassegnato dalla pluralità dei livelli di governo e delle fonti normative²⁵⁴, in alcune Regioni si è intrapresa una strada in antitesi alla valorizzazione dei livelli di governo territoriale. Si è iniziato, infatti, a limitare i poteri di alcuni enti, credendo che un accentramento di funzioni favorisca maggiormente la realizzazione di alcuni obiettivi sensibili, quale, ad esempio, proprio la limitazione del consumo di suolo²⁵⁵.

²⁵¹ G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, op. cit., pp. 86-87.

²⁵² Corte Cost., 10 febbraio 2023, n. 17, cons. dir., p. 3.5., in *cortecostituzionale.it*.

²⁵³ M. DE DONNO, *La pianificazione come principio fondamentale*, in *Le Regioni*, p. 154.

²⁵⁴ Una pluralità che, per quanto riguarda la rigenerazione urbana, sarebbe accentuata da una legge statale, di cui si discute da anni in Italia. L'approvazione di questa legge, infatti, creerebbe difficoltà di sovrapposizione/compatibilità tra quest'ultima e le leggi regionali attualmente in vigore.

Va ricordato che nella scorsa legislatura il d.d.l. n. 1131/2019 è stato a lungo al centro dei lavori parlamentari, ma il parere negativo della Ragioneria dello Stato, le difficoltà di coordinamento con il PNRR e la fine anticipata della legislatura stessa ne hanno impedito l'approvazione definitiva. Sull'urgenza di un intervento legislativo, pure annunciato dal nuovo Governo, si è di recente espresso: F. GIGLIONI, *Aspettando (ancora) la legge statale sulla rigenerazione urbana*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 3 ss. Un nuovo tentativo, inoltre, parrebbe essere all'orizzonte, vista il recente deposito del d.d.l. n. 761/2023 d'iniziativa dei Senatori Gasparri e Paroli, che si ripropone di dettare disposizioni proprio in merito alla rigenerazione urbana. Va precisato che questo non è l'unico d.d.l. sul tema attualmente in corso di discussione nei due rami del Parlamento. Una panoramica generale di questi differenti nuovi tentativi sarà proposta nell'ultimo paragrafo dell'elaborato e, per completezza, a quella sede si rimanda.

²⁵⁵ Su questa modalità d'azione che nel nostro ordinamento tende ad accelerare e accentrare i poteri e le decisioni per giungere più velocemente al risultato voluto, rischiando di sacrificare alcuni interessi sull'altare di altri, è incentrato il recente saggio C. NAPOLITANO, *Tips on complex administrative decisions: multiplicity of interests and elimination of dissent*, in *P.A. Pers. Amm.*, n. 1, 2023, pp. 33 ss., cui si rimanda per molte ulteriori importanti precisazioni.

In seguito al copioso intervento legislativo regionale anzidetto, sono emerse numerose problematiche, come nel noto caso oggetto della sentenza 16 luglio 2019, n. 179, con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione della l.r. Lombardia, 28 novembre 2014, n. 31 ("Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato"), ove il combinato disposto dell'art. 5, comma 4, ultimo periodo, e il comma 9 dello stesso articolo, aveva l'effetto di vietare ai Comuni di poter variare le previsioni e i programmi edificatori del documento di piano vigente fino a quando non fossero stati adeguati il Piano territoriale regionale (PTR), i piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e quelli di governo del territorio (PGT).

I giudici costituzionali, pur ammettendo, in maniera simile a quanto già considerato in precedenti attinenti ad altre funzioni comunali²⁵⁶, che la legislazione regionale possa ridurre l'ampiezza delle potestà comunali e spostare, in nome della sussidiarietà, una parte di tali funzioni a livello regionale, hanno stabilito che in nessun caso si potrà spogliare l'ente comunale da tutti i suoi poteri.

Ed in effetti, questa linea interpretativa parrebbe essere coerente sia con quel filone dottrinale concorde nel ritenere che alcuni interessi differenziati e particolari non possono trovare adeguata protezione se non attraverso una visione integrata dell'intero contesto territoriale in cui il bene meritevole di tutela differenziata è inserito²⁵⁷, sia con l'orientamento che considera inevitabile e sempre necessario l'atto di pianificazione espressivo del potere comunale, in quanto, «essendo una la "cosa" e dovendo essere unico il bene giuridico che su quella "cosa" trova il proprio sostrato materiale, il potere di governo del territorio, condiviso da molteplici enti pubblici, non potrà che coordinarsi in una serie di atti amministrativi tra loro in rapporto di presupposizione e consequenzialità fino all'ultimo atto adottato dall'ente più vicino al cittadino»²⁵⁸.

²⁵⁶ Corte Cost., 26 novembre 2002, n. 478; Corte Cost., 27 luglio 2000, n. 37; Corte Cost., 21 ottobre 1998, n. 357; Corte Cost., n. 30 luglio 1997 n. 286, in *dejure.it*.

²⁵⁷ A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2018, n. 2, p. 81.

²⁵⁸ G. MILO, *La potestà amministrativa riservata ai Comuni di conformare i beni giuridici che trovano la propria materialità nel territorio comunale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 6, 2019, p. 537; Negli stessi termini anche F. SPANTIGATI, *Diritto Urbanistico*, Padova, Cedam, 1990, p. 42. In questo senso anche altra dottrina che ha indagato sul ruolo ordinamentale rivestito oggi dall'ente comunale in base all'assetto delle funzioni delimitato all'art 118 Cost. e alle più corrette modalità d'applicazione del "principio di sussidiarietà" (C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma 1 Cost. Proposte per una ripartenza*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, p. 273) e la giurisprudenza amministrativa (si veda in questo senso, tra le tante decisioni: Cons. Stato, 4 dicembre 2017 n. 5711 in *giustizia-amministrativa.it*, ove si afferma che «in un

La Corte Costituzionale, nel caso di specie, si è dunque dovuta cimentare nell'individuazione di un puntuale equilibrio tra le diverse esigenze e potestà in gioco. Dalla sentenza citata emerge (e pare questo il profilo che la rende di estrema rilevanza) il percorso valutativo necessario per saggiare la legittimità di una legge che comprime le potestà comunali in virtù di esigenze di unitarietà e semplificazione.

Un processo limitativo non più ispirato a logiche di semplice e netta prevalenza di valori primari su altri secondari, ma inseriti a pieno in un bilanciamento concreto.

Secondo la Corte vanno valutati di volta in volta: il *quantum* tolto dalla legge regionale all'autonomia comunale; in nome di quali interessi sovracomunali è effettuata questa sottrazione; quali compensazioni procedurali essa prevede; e, infine, per quale periodo temporale la dispone. Il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, «dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore e, quindi, in concreto con riguardo alla necessità, all'adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti»²⁵⁹.

Più recentemente, la Corte Costituzionale è tornata ad occuparsi dei confini del potere legislativo regionale in materia di governo del territorio e della possibilità di imporre stringenti limiti all'autodeterminazione degli enti locali nell'ambito della rigenerazione urbana.

Il TAR Lombardia, con tre ordinanze di rimessione (ordd. nn. 371, 372 e 373 del 10 febbraio 2021), evidenziava la probabile eccessiva rigidità della disciplina regionale,

contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà, da un lato, e la spettanza al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall'altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del Comune non può infatti essere confinato nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata; il Comune, di regola, non può disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti [...] titolari del relativo potere, ma può, tuttavia, discrezionalmente concretizzarne i contenuti»).

²⁵⁹ G. MILO, *La potestà amministrativa riservata ai Comuni di conformare i beni giuridici che trovano la propria materialità nel territorio comunale*, op. cit., p. 555.

Nella vicenda in oggetto, quindi, la Corte Costituzionale, dopo aver riconosciuto che lo scopo perseguito dal legislatore regionale (ridurre il consumo di suolo), è senza dubbio rientrante nell'ambito del legittimo esercizio della competenza regionale e di per sé, quindi, pienamente compatibile, fa notare che la previsione legislativa regionale, avendo paralizzato l'esercizio della funzione urbanistica in variante dei Comuni, ritenendoli inadeguati a svolgerla, in nome di una esigenza di esercizio unitario non pienamente giustificata, per un periodo di tempo indefinito e anche nell'eventualità in cui le scelte pianificatorie fossero volte a ridurre ulteriormente il consumo di suolo conformemente agli obiettivi e principi dettati, incide al di là di quanto strettamente necessario a perseguire l'obiettivo e, anzi, in contraddizione con quest'ultimo.

poiché, essendo quest'ultima immediatamente applicabile, rischiava di comprimere irragionevolmente i poteri di pianificazione dei Comuni²⁶⁰.

La Corte ha accolto i dubbi del giudice rimettente addivenendo a una dichiarazione di incostituzionalità, poiché le determinazioni, rigide e immediatamente applicabili previste dalla norma regionale alteravano sensibilmente l'esercizio del potere pianificatorio comunale²⁶¹.

Anche in questo caso, come già fatto nella sentenza del 2019, la Corte ha riconosciuto che l'ambito di autonomia degli enti locali non prevede l'intangibilità delle funzioni di pianificazione territoriale, ben potendo essere legittimamente limitate da una normativa regionale che, nel rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, giustifichi esigenze di uniformità²⁶². La normativa regionale potrà quindi sottrarre potestà pianificatoria ai Comuni anche in materia di rigenerazione urbana, purché sia adottato il minimo mezzo utile per assicurare scopi riconosciuti come coerenti, conformi e necessari, secondo i canoni della ragionevolezza e della proporzionalità.

²⁶⁰ Più nello specifico, il TAR Lombardia aveva rimesso al Giudice delle Leggi la questione di costituzionalità dell'art. 40-*bis* della l.r. Lombardia n. 12/2005, contenente la disciplina in materia di recupero degli immobili abbandonati e degradati. Il giudice rimettente era stato chiamato ad esprimersi sulla delibera del 14 ottobre 2019, n. 34, del Consiglio Comunale di Milano, con cui era stato approvato il piano di governo del territorio (PGT), ritenuto lesivo da alcuni proprietari di immobili che avevano ricevuto la qualifica di "edifici abbandonati e degradati". L'art. 11 delle relative norme tecniche di attuazione stabiliva che i proprietari degli immobili così individuati avessero la possibilità di presentare un titolo edilizio ai fini del recupero, dovendo in tal caso avviare i lavori entro il termine di diciotto mesi, mentre, in alternativa, ove non fosse stato presentato alcun progetto di recupero, oppure non fosse rispettato il termine per l'avvio dei lavori, l'immobile sarebbe stato destinato alla demolizione, ferma restando, in tal caso, l'attribuzione al proprietario di diritti edificatori di entità variabile a seconda che la demolizione avvenisse su sua iniziativa oppure per effetto dell'intervento del Comune. Secondo i ricorrenti, la disciplina comunale risultava in contrasto con le previsioni regionali che prevedevano termini più ampi per l'attuazione del piano di recupero (tre anni anziché diciotto mesi) ed incentivi ben più vantaggiosi rispetto a quelli previsti dal Comune.

²⁶¹ Le disposizioni regionali, a giudizio dei giudici, avrebbero generato «un aumento non compensato, di portata potenzialmente anche significativa, del carico urbanistico e, più in generale, della pressione insediativa, che per certi aspetti potrebbe risultare poco coerente con le finalità perseguite dalla stessa legge regionale» (Corte Cost., 28 ottobre 2021, n. 202, in *cortecostituzionale.it*). Nel merito, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40-*bis* della l.reg. Lombardia n. 12/2005 introdotto *ex art.* 4, comma 1, lett. a), della l.reg. n. 18/2019 nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della l.r. n. 11/2021 – e in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della l. 11 marzo 1953, n. 87, del comma 11-*quinquies* dell'art. 40-*bis* della l.r. Lombardia n. 12/2005 introdotto *ex art.* 1, comma 1, lett. m), della l.r. n. 11/2021 – nella parte in cui compromette la pianificazione urbanistica comunale concepibile quale funzione amministrativa fondamentale ai sensi dell'art. 14, comma 27, lett. d), del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, che il legislatore statale ha emanato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost.

²⁶² Si vedano in argomento anche G.A. PRIMERANO, *Legislazione regionale e disciplina della pianificazione urbanistica. Riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (nota a Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 202)*, in *giustiziainsieme.it*, 2022 e P. FALLETTA, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giur. Cost.*, 2019, pp. 2094 ss.

Ancora una volta, la Corte Costituzionale ha ribadito che ogniqualvolta si renda necessaria la verifica dei parametri da assumere come coordinate per far coesistere ambiti di competenza di più enti nella complessa materia del governo del territorio, vada dapprima effettuato un giudizio in astratto della esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare disposizioni legislative limitative delle funzioni già assegnate agli enti locali e, quindi, verificato in concreto se agli enti inferiori sia comunque attribuita la possibilità di influire sull'applicazione delle misure (in questo caso ad esempio anche tramite una riserva di tutela rispetto ad ambiti del proprio territorio ritenuti meritevoli di una difesa rafforzata), ovvero, se siano individuati strumenti collaborativi o un qualsivoglia strumento di compensazione procedurale.

Dunque, la strada da percorrere nel nostro ordinamento giuridico, considerate queste tendenze innovatrici e viste le diffuse preoccupazioni in merito all'alterazione degli equilibri istituzionali nel rapporto Stato-Regioni-enti locali, parrebbe dover essere quella tracciata dal nuovo approccio alla materia della Corte Costituzionale: una corretta applicazione dei principi di sussidiarietà verticale, proporzionalità, coerenza, logicità e di leale collaborazione, al fine di garantire una nuova stagione di (buon) governo del territorio nella quale operino in sintonia, con univoci e chiari obiettivi, *tutti* i protagonisti istituzionali²⁶³.

Seguendo questa via emerge l'importanza di percorrerla non *ex post* in base a degli atti normativi già approvati, a delle funzioni già distribuite e a molteplici livelli in conflitto come inevitabilmente fatto dalla Corte Costituzionale, ma in via preliminare, partendo da una riorganizzazione del potere di governo del territorio²⁶⁴. Tuttavia, vanno prima di tutto individuate le coordinate e vagliati i possibili strumenti tramite cui giungere a questi risultati, come si cercherà di fare a partire dal paragrafo successivo.

²⁶³ In questo senso si è espresso anche Luciano Vandelli che, riflettendo sull'importanza delle teorie elaborate dallo studioso francese Jean-Bernard Auby cui si è fatto cenno nel precedente paragrafo, sottolineava l'importanza di «stemperare la rigidità di ogni classificazione [...] per puntare direttamente alla sostanza delle cose, vale a dire alla qualità e quantità dei poteri, funzioni e servizi», rifiutando dunque il netto contrasto ad ogni “rigido uniformismo di regole e istituzioni” per costruire un “equilibrio dinamico” fondato su logiche e strumenti efficaci (L. VANDELLI, *La teorizzazione del diritto nel pensiero di Jean-Bernard Auby*, op. cit., p. 88). Più di recente l'esigenza di adottare definitivamente una simile impostazione ordinamentale è stata ribadita anche da B. CELATI, *Managing complexity: the efficiency of administrative performance and the re-emergence of economic planning for the reconciliation of strategic interests of territories*, in *P.A. Pers. Amm.*, n. 1, 2023, pp. 145 ss.

²⁶⁴ L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 347-348; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Idf*, 3, 2017, p. 625.

Inoltre, sempre alla luce di quanto emerso, pare opportuno concentrare l'attenzione su due altri fenomeni specifici riemersi prepotentemente, già da qualche anno e in base alle evoluzioni normative, anche nella letteratura giuridica italiana e internazionale: l'importanza del decentramento²⁶⁵ nel nuovo contesto e, soprattutto, l'impatto del diritto dell'Unione europea e della globalizzazione²⁶⁶ sul governo del territorio. Proprio, del resto, quest'ultima tendenza, parrebbe aver innescato una trasformazione ulteriore nella tradizionale corrispondenza tra popolo, territorio e governo, alla base della storica teoria istituzionalista²⁶⁷.

3. *Le teorie della complessità applicate all'analisi della funzione di governo del territorio*

Dopo avere circoscritto ancor di più lo scenario dell'attuale azione di governo del territorio delle amministrazioni pubbliche italiane, può ora sottolinearsi che l'esigenza di conciliare interessi divergenti, propria della generale azione delle amministrazioni moderne, si manifesta con ancor più forza in un ambito²⁶⁸ in cui gli interessi pubblici e privati si affollano²⁶⁹ e la stabilità degli atti – essenziale punto di riferimento su cui fondare scelte di vita spesso (anche) imprenditoriali – è costantemente posta in tensione da esigenze di rivalutazione delle decisioni adottate²⁷⁰ e dall'impossibilità di garantire sempre una visione

²⁶⁵ Cfr. J. CAILLOSSE, *Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation Sur la question du territoire en droit public français*, Parigi, L.G.D.J., 2009; J.B. AUBY, *La décentralisation et le droit*, Parigi, L.G.D.J., 2006; L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

²⁶⁶ Cfr. S. CASSESE, *A World Government?*, Londra, Global Law Press, 2018, pp. 109-212); J.B. AUBY, *Globalisation, Law and the State*, Londra, Bloomsbury Publishing PLC, 2017; S. CASSESE, *Dimensione non nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione*, in G. DELLA CANANEA, C. FRANCHINI (a cura di), *Il diritto che cambia. Liber Amicorum. Mario Pilade Chiti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 201 ss.; P. PERULLI, *La città, La società europea nello spazio globale*, Milano, Mondadori 2007; P. LE GALÈS, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2006.

²⁶⁷ Il riferimento è ovviamente a S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946 (consultato nella versione del 2018 di *Quodlibet*).

²⁶⁸ Per quanto riguarda l'emersione degli interessi nel diritto urbanistico e nel governo del territorio, si vedano, in special modo: P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati. Dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, op. cit.; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel "governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2005; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, op. cit.; E. CARDI, *La ponderazione di interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in *Foro Amm.*, n. 3, 1989, pp. 864 ss.

²⁶⁹ Realtà che emerge limpidamente nel Settimo rapporto sulle città di URBAN@IT (2021) "Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche", nonché dai *Background Papers* che hanno portato all'elaborazione del Rapporto, consultabili al seguente link: https://amsacta.unibo.it/id/eprint/6790/1/Urban%40it_vol12.pdf.

²⁷⁰ Cfr. M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, op. cit., pp. 17-20; G. MORBIDELLI, *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero di una strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in L. VANDELLI, G. GARDINI (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999, pp. 261-268.

unitaria dinnanzi a dinamiche sociali e politiche divergenti²⁷¹. Invero, la complessità, espressa anche dall'articolato quadro competenziale emerso nel precedente capitolo, a sua volta, innesca l'ambiziosa necessità di dar luogo a percorsi attraverso i quali si possano raggiungere decisioni complesse senza sacrificare, più del necessario, nessuno degli interessi contrapposti.

La materia del governo del territorio è quindi divenuta l'ambito giuridico in cui il concetto di "sistema complesso"²⁷² può essere principalmente stabilito. Considerando questa

²⁷¹ Lo evidenzia chiaramente, con riferimento alle difficoltà riscontrate in questo senso dalle amministrazioni più vicine al territorio: P. LE GALÈS, *Le retour des villes européennes*, Parigi, Presses de Sciences Po, 2011, pp. 57 ss.

²⁷² La scienza classica ha storicamente rifiutato la "complessità" in virtù di tre principi esplicativi fondamentali: 1) Il principio del determinismo universale, secondo cui, grazie all'intelligenza e ai sensi estremamente sviluppati, sarebbe possibile non solo conoscere tutti gli eventi passati, ma anche di prevedere tutti gli eventi futuri; 2) il principio di riduzione, che consiste nel conoscere qualsiasi composito dalla sola conoscenza dei suoi elementi costitutivi di base; 3) il principio di disgiunzione, che consiste nell'isolare e separare le difficoltà cognitive le une dalle altre, portando alla separazione tra le discipline, che sono diventate ermetiche l'una dall'altra. È però stato coniato, inizialmente nella fisica moderna, il concetto di "sistema complesso", che identifica un sistema dinamico a multicomponenti, ossia composto da diversi sottosistemi che tipicamente interagiscono tra loro, descrivibili analiticamente tramite modelli matematici. Questo tipo di sistema viene studiato tipicamente attraverso indagini di tipo "olistico" e "riduzionistico", ovvero attraverso la computazione "in toto" dei comportamenti dei sottosistemi e delle reciproche interazioni (eventualmente non-lineari), e non tramite una analisi delle componenti prese singolarmente (infatti, "il tutto è maggiore della somma delle singole parti").

Quest'approccio globale si rende necessario in quanto non è possibile risolvere analiticamente tutti i componenti con le loro interazioni, ma è necessario affidarsi a complesse simulazioni al calcolatore per valutare/analizzare il comportamento dinamico di ciascun componente così come le reciproche interazioni.

Questa teorizzazione è poi stata estesa anche alle scienze sociali e, in particolare modo, nei campi della filosofia e della sociologia. Infatti, si è cominciato ad osservare come qualsiasi conoscenza, compresa quella scientifica, debba comprendere in sé una riflessione epistemologica sui suoi fondamenti, principi e limiti interiori, tenendo ben presente l'influenza che piccole realtà possono avere sul contesto circostante (E. MORIN, *Restricted Complexity, General Complexity*, in *web-archive.southampton.ac.uk*, 2006, p. 20).

Si vedano, in proposito alla teoria dei "sistemi complessi" ormai calata in differenti campi scientifici: G. BETTIN LATTES, *Complessità politica e complessità sociale (ma non solo)*, in *Società, Mutamento, Politica*, n. 22, 2021, pp. 237 ss.; A. CRAVERA, *Allenarsi alla complessità*, Milano, Egea, 2021; P. DOMINICI, *Dentro la Società Interconnessa. La cultura della complessità per abitare i confini e le tensioni della civiltà ipertecnologica*, Milano, Franco Angeli, 2019; O.R. YOUNG, *Governing Complex Systems. Social Capital for the Anthropocene*, Cambridge, The MIT Press, 2017; A.F. DE TONI, G. DE ZAN, *Il dilemma della complessità*, Venezia, Marsilio, 2015; R. GEYER, S. RIHANI, *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy And Society*, Londra, Routledge, 2010; M. MITCHELL, *Complexity. A guided tour*, Oxford, OUP, 2009; M. DELMAS MARTY, *La grande complexité juridique du monde. Conférence au Collège de France du 13 septembre 2004*, in *Déterminismes et complexités: du physique à l'éthique*, 2008, pp. 432 ss.; G. BOCCHI, M. CERUTI (a cura di), *La sfida della complessità* Milano, Mondadori, 2007; A. STAHEL, *Complejidad y ciencias sociales*, in *Sostenibile?*, n. 9, 2007, pp. 51 ss.; C. ECKERT BAETA NEVES, F. MONTEIRO NEVES, *O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais*, in *Sociologias*, n. 15, 2006, pp. 182 ss.; R. BENKIRANE, *La Complexité, vertiges et promesses: 18 histoires de sciences*, Parigi, Le Pommier, 2005; G. PARISI, *La complessità dal punto di vista di un fisico*, in *Rendiconti dell'Accademia dei Lincei*, Roma, 2001; M.C. TAYLOR, *The Moment of Complexity. Emerging Network Culture*, Chicago, University of Chicago Press, 2001; A. GARCIA OLIVARES, *La evolución de la complejidad*, in *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, n. 2, 1999, pp. 93 ss.; R. JERVIS, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton, Princeton University Press, 1998; E. MORIN, *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare le sfide della modernità*, Milano, Sperling & Kupfer, 1993; M.M. WALDROP, *Complexity. The Emerging Science at the Edge of Order and*

complessità intrinseca, la nozione di organizzazione diventa ancor più centrale, poiché è proprio attraverso quest'ultima che è possibile sfuggire alla "complicazione"²⁷³.

L'esperienza delle differenti leggi regionali di terza generazione (ove si è palesata, oltre alle problematiche già evidenziate, anche la necessità per le amministrazioni tutte di farsi interpreti di un vero e proprio "nuovo capitolo" scientifico, metodologico e giuridico nel passaggio dalla pianificazione espansiva alla pianificazione dell'esistente²⁷⁴), dimostra che la complessità del disegno legislativo si è ormai rivelata quasi inaffrontabile per molti soggetti pubblici e, soprattutto, per i Comuni di piccole dimensioni, con professionalità tecniche raramente dedicate in via esclusiva all'adeguamento alle nuove prescrizioni, con un livello politico non sempre preparato ad un compito tanto difficile e concettualmente nuovo e con la pianificazione di area vasta mai realmente realizzata a pieno²⁷⁵.

Oggi, nell'ambito di un territorio che ha ormai smesso di essere soltanto uno spazio da disegnare e distribuire²⁷⁶, ma costituisce un *summum genus*, cioè un tutto che comprende la complessiva attività umana nelle infinite variazioni che la caratterizzano, governare il territorio significa considerare e saper coniugare a livello organizzativo le molteplici variabili complesse e aventi diversa natura: economica, scientifica e anche etico-politica e il mutare delle sensibilità delle amministrazioni e degli amministrati rispetto a valori nuovi o che si ritengono degni di maggior tutela²⁷⁷.

Queste tendenze sono, peraltro, chiaramente rintracciabili anche nell'approccio tenuto da ormai almeno un decennio dal Consiglio di Stato che, proprio con riferimento alla complessità dell'attività amministrativa inerente al governo del territorio, come si è già evidenziato, distaccandosi in parte dalle storiche posizioni frammentatrici della Corte Costituzionale, ha affermato che essa deve concretizzarsi in un'azione coordinata tra i vari

Chaos, New York, Simon & Shuster, 1992; J.L. LE MOIGNE, *Sistématique et complexité. Études d'épistémologie systémique*, in *Revue Internationale de systemique*, n. 2, 1990, pp. 107 ss.

²⁷³ M. DE DONNO, *Imperfect Polycentrism and 'Loyal' Coordination: from Complication to the Organisation of Complexity*, in M. DE DONNO, F. DI LASCIO (a cura di), *Public Authorities and Complexity*, op. cit., pp. 104-105.

²⁷⁴ Si vedano in tal senso le riflessioni di G. PAGLIARI, *La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, op. cit., p. 248.

²⁷⁵ M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, op. cit., p. 599.

²⁷⁶ In dottrina è stata evidenziata la necessità di concettualizzare il territorio non più come *spazio*, bensì come *luogo*. Questa mutazione concettuale dovrebbe portare a concepire il territorio non solo come un'entità geografica, ma come un'entità socioculturale (S. ZAMAGNI, P. VENTURI, *Da spazi a luoghi*, in P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018, p. 257, 258 e 263).

²⁷⁷ In questo senso: M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'integrità ecologica del Paese: a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, op. cit., p. 910.

attori che tenga conto delle potenzialità edificatorie dei suoli, dei valori ambientali e paesistici, delle esigenze di salute degli abitanti, delle necessità economico-sociali della comunità radicata nel territorio e, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione del futuro sulla propria stessa essenza²⁷⁸.

La stessa Corte Costituzionale, come si è visto nel paragrafo precedente, ha poi cambiato approccio e ha iniziato, seppur con ancora qualche incertezza, a porre in primo piano non il riparto delle competenze, bensì le esigenze collaborative che permettono di giungere ad obiettivi connotati dal più alto livello qualitativo possibile relativamente agli interessi pubblici (tutti gravanti sullo stesso territorio amministrato da più amministrazioni), di conservazione ambientale e paesaggistica, di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, di sviluppo sostenibile, di uso consapevole del suolo e di complessiva efficacia delle trasformazioni del territorio²⁷⁹.

Date queste premesse, nell'attuale contesto giuridico il governo del territorio parrebbe dunque identificare non una mera clausola generale utilizzata dalla nostra Costituzione per unificare i concetti giuridici di urbanistica ed edilizia, bensì uno strumento sostanziale di coordinamento giuridico e sintesi di interessi pubblici e interessi privati in grado di costituire un valore immateriale cui l'ordinamento nella sua interezza deve conformarsi²⁸⁰.

Partendo da questo assunto, alcuni Autori hanno qualificato il suolo come “bene comune”²⁸¹ in senso giuridico, caratterizzato da un vincolo di destinazione, che lo rende funzionale alla realizzazione di diritti civili e sociali²⁸².

²⁷⁸ Cons. Stato, n. 2710/2012.

²⁷⁹ In questo senso: Corte Cost., 5 maggio 2021, n. 219, cons. dir., p. 4.1, in *astrid-online.it*.

²⁸⁰ G. SORICELLI, *Il governo del territorio: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 6, 2016, p. 664.

²⁸¹ Termine con cui sono ormai generalmente individuati i beni connotati da una impossibile o difficile escludibilità, caratterizzati allo stesso tempo da problemi di esauribilità. Questa categoria, come noto, è stata al centro di una proposta di legge elaborata dalla “Commissione Rodotà” nel giugno 2007, finalizzata ad introdurre, quale *tertium genus* a fianco ai beni privati e pubblici, proprio la speciale categoria dei “beni comuni”. Più di recente, il dibattito si è riaperto in seguito all'approvazione della legge 20 novembre 2017, n. 168, in materia di “domini collettivi”. Su tali “costruzioni giuridiche”, in dottrina, si vedano *ex multis*: P. LAZZARA, *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici. La legge 168-2017 all'attenzione della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 8, 2023, pp. 51 ss.; R. ROMBOLI, *Sulla disciplina regionale di semplificazione in materia di usi civici* in *Il Foro italiano* n. 3, 2023, pp. 688 ss.; A. JANNARELLI, *La disciplina “storica” degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine*, in *Il Foro italiano* 3, 2023, pp. 689 ss.; A. JANNARELLI, *“Beni collettivi” e “beni comuni” nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni*, in *Riv. Dir. Agr.*, n. 3, 2022, pp. 443 ss.; G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; P. MADDALENA, *La nozione di “beni comuni”, nel contesto di una revisione costituzionale degli assetti proprietari previsti dal codice civile*, in

La centralità del territorio così inteso, non può che sfociare in una teorizzazione del governo del territorio in relazione alle sfide globali che ci si accinge ad affrontare.

Un sistema²⁸³ a lungo scomposto in vari settori, com'è avvenuto nel caso dell'amministrazione del territorio (inteso in senso lato)²⁸⁴, ove si è cercato per coerenza sistematica di ridurre al minimo le interazioni tra i settori o di risolverle con semplici soluzioni gerarchiche, non potrà reggere all'impatto nel nostro ordinamento di eventi così imponenti come, ad esempio, i cambiamenti climatici²⁸⁵. In questa sfida sarà centrale, infatti, l'approccio tenuto dall'ordinamento relativamente alle differenti transizioni in atto considerate in forma integrata²⁸⁶.

giustiziainsieme.it, 2021; E. BOSCOLO, *Beni pubblici, beni privati, beni comuni*, in *Riv. Giur. Urban.*, 2013, pp. 349 ss.; A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2014; S. NESPOR, *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *federalismi.it*, 2013; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012; P. CHIRULLI, *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it*, 2012; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 2613 ss.

²⁸² M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, op. cit., p. 9.

²⁸³ Il termine "sistema", nato nell'età moderna nell'ambito delle scienze naturali con il fine di analizzare concetti troppo metafisici (G. GALILEI, *Dialogo sopra i massimi sistemi del mondo*, 1632; I. NEWTON, *Il sistema del mondo*, in *Principia Mathematica*, 1687), è confluito poi nella cd. teoria dei sistemi, ritenuta però a lungo inadatta alla comprensione dei sistemi sociali (E. AGAZZI, *Presentazione. L'orizzonte sistemico*, in L. URBANI ULIVI (a cura di), *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 7 ss.). Più recentemente, però, è emersa la necessità di convergere in un approccio "per sistemi" nelle più disparate branche scientifiche, tra cui, la teoria economica (L. BECCHETTI, *L'economia come sistema complesso e multidimensionale: il superamento dei tre riduzionismi e le soluzioni alla crisi*, in L. URBANI ULIVI (a cura di), *Strutture di mondo*, op. cit., pp. 177 ss.) e gli studi sul carattere adattivo della regolazione (N. CUNNINGHAM, *Compliance enforcement, and Regulatory excellence*, in C. COGLIANESE (a cura di), *Achieving regulatory excellence*, Washington, Brookings Institution Press, 2017, pp. 188 ss.).

²⁸⁴ B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Forme adattative tra settori e sistemi*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 18; M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in L. URBANI ULIVI (a cura di), *Strutture di mondo*, op. cit., pp. 229 ss. In cui gli Autori evidenziano che il "governo dell'ambiente" è stato a lungo contrassegnato da una visione nettamente "riduzionistica".

²⁸⁵ Si veda, in proposito, quanto affermato proprio dagli studiosi dei sistemi complessi, che hanno osservato come un "sistema" sia diverso dalla somma delle singole parti che lo compongono e che l'ottenimento di risultati concreti nell'approccio ad eventi complessi dipenda direttamente dalla capacità di pensare e agire congiuntamente su più piani e di farlo sia a livello locale che globale (E. MORIN, *Restricted Complexity, General Complexity*, op. cit., pp. 7-8 e 11).

²⁸⁶ Proprie all'analisi di tale contesto è dedicata la Parte Seconda dell'elaborato. Si segnala, inoltre, che questa impostazione risulterebbe coerente con l'approccio richiesto all'attore pubblico in un contesto mondiale contrassegnato specialmente dalla "transizione ecologica". Chi negli ultimi anni ha approfondito l'argomento, infatti, non ha esitato a sottolineare che oggi c'è bisogno di "sconfinamenti" e "aperture", non di "settorializzazione" (in questo senso, *ex multis*, M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, op. cit., p. 3). Anche in questa sede, va allora ribadita l'importanza di aprire progressivamente il ragionamento giuridico verso le elaborazioni degli studiosi dell'ecologia. Più in particolare, guardando alla conformazione del territorio che emerge in queste pagine essa sta assumendo progressivamente quei caratteri propri degli ecosistemi. Partendo, quindi, dalle osservazioni di ERNST HAEKEL, biologo che conio proprio il termine "ecologia", può constatarsi che questa parola nasce dall'assunto secondo cui tutto è interconnesso e mai autonomo. Anche in quest'ottica si rende dunque necessario concentrare l'attenzione sulla complessità e sulle interazioni.

Proprio guardando all'integrazione e all'interazione di più azioni, nelle scienze ecologiche, si è affermata la teoria della "tirannia delle piccole decisioni", citando la formula coniata dall'economista Kahn²⁸⁷, dalla quale emerge che se sono assunte una serie di piccole decisioni, apparentemente indipendenti tra loro, il risultato che ne deriva, per stratificazione di tali piccole decisioni, è una grande decisione che influisce in maniera macro sui problemi generali²⁸⁸.

Per di più, c'è anche una grossa differenza tra il prodotto dell'azione amministrativa (e regolatoria in generale) a breve e a lungo termine. Se nel primo caso, infatti, si assiste ad una quasi indipendenza tra i risultati dell'amministrazione di un settore e quelli di un altro, nel secondo caso l'agire di ciascun componente è leggibile solo in modo aggregato²⁸⁹. Del resto, la crescita esponenziale di esigenze riconducibili anche velatamente a questioni urbanistiche, attinenti, in base alla settorializzazione storica, a piani differenti (*habitat*, comunità, socialità, demografia, dotazioni fisiche, economia, tutela dell'ambiente), porta oggi ad evidenziare che questi piani tendono a interagire tra loro e a farlo in maniera non lineare, ma «secondo dinamiche circolari, in cui il cambiamento di una componente si trasmette alle altre collegate e questa»²⁹⁰, modificandole a loro volta e producendo effetti che si diffondono e ritornano poi all'origine a intervalli mutevoli, rendendo peraltro quasi impossibile la formulazione di previsioni accurate sugli effetti della modificazione di uno dei fattori iniziali²⁹¹.

È per questo che l'effettività giuridica del governo del territorio va analizzata in base alla capacità dell'ordinamento tutto di dar vita ad un sistema di amministrazione composto da relazioni, schemi procedurali, modelli di organizzazione, criteri di composizione degli interessi, strumenti esecutivi, tali da tendere alla miglior cura del territorio e degli interessi e diritti che su questo ambito materiale si stabiliscono.

²⁸⁷ A.E. KAHN, *The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections, and the Limits of Economics*, in *Kyklos*, vol. 19, n. 1, 1966, pp. 23 ss.

²⁸⁸ W.E. ODUM, *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *BioScience*, vol. 32, n. 9, 1982, pp. 728-729.

²⁸⁹ Solo tramite un approccio simile sarebbe infatti possibile, secondo alcuni Autori, verificare l'effettività e affidabilità della regolazione e la distanza da quella che è genericamente definita la "ottimalità regolatoria" (B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo. Forme adattative tra settori e sistemi*, op. cit., p. 18; O. R. YOUNG, *Governing Complex Systems. Social Capital for the Anthropocene*, op. cit., pp. 45 ss.).

²⁹⁰ D. DE GRAZIA, *La disciplina multilivello della tutela ambientale e l'allocatione delle funzioni amministrative*, in *federalismi.it*, p. 308, ove l'Autore si concentra sulle funzioni amministrative connesse alla tutela ambientale giungendo però a conclusioni che possono essere estese, senza remore, alle funzioni amministrative attinenti alla cura e gestione del territorio e degli spazi.

²⁹¹ *Ibidem*.

In dottrina, l'esigenza di elaborare meglio queste osservazioni è sfociata in un'attualizzazione del concetto di "diritto alla città"²⁹² e della sua elaborazione più propriamente giuridica²⁹³, tramite la quale pare possibile rintracciare il diritto ad un'amministrazione che persegua primariamente interessi afferenti all'utilità della collettività in termini di salute, libertà, socialità, dignità del vivere e felicità²⁹⁴. In particolare, proprio il diritto alla città così coniugato ed esteso al concetto di territorio²⁹⁵ inteso in senso ampio, oltre dar vita a un diritto unitario della persona umana e della

²⁹² H. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, Parigi, Economica, 1968.

²⁹³ J. B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo* (trad. di C. SILVANO de *La ville, nouvelle frontière du droit administratif?*, in *AJDA*, 37, 2014), in *Riv. Giur. Urb.*, 1, 2019, pp. 24 ss.; J.B. AUBY, *Droit de la Ville*, Parigi, Lexis Nexis, 2013. La costruzione scientifica elaborata da Auby è stata ripresa e sviluppata anche nel contesto italiano. Cfr. G. DELLE CAVE, "Smart city", *diritto alla città e pianificazione c.d. "intelligente"*, in *federalismi.it*, 2023, pp. 41 ss.; P. MARZARO, *Diritto e città verde: una chiave di lettura per il futuro, a partire dal tempo presente*, in *federalismi.it*, 2023, pp. 183 ss.; G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 74 ss.; F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. Soc.*, n. 3, 2020, pp. 395 ss.; G. PAVANI, *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*. Editoriale, in *Idf*, n. 4, 2019, pp. 849 ss.; G. PIPERATA, *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Idf*, 2019, n.spec., pp. 135 ss.; S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 2019, n. 2, pp. 1 ss.; G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Idf*, n. 1, 2018, pp. 5 ss.; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. Amm.*, 2018, pp. 788 ss.; F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017; D. D'ORSOGNA, G. LOBRANO, P.P. ONIDA (a cura di), *Città e diritto*, Napoli, Collana del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Sassari, 2017; F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 272 ss.; E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana. Le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 235 ss.; F. CORTESE, *Dentro il nuovo diritto delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, pp. V-XI; A. PENSI, *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *giustamm.it*, 2015, n. 9, pp. 1 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2, 2013, pp. 226 ss. Per un inquadramento generale applicato (anche) al contesto italiano delle teorie di Auby, si vedano: L. VANDELLI, *La teorizzazione del diritto nel pensiero di Jean-Bernard Auby*, in *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 71 ss. e, in special modo, pp. 84-88) e F. DI LASCIO, *Diritto e territorio nel Droit de la ville*, in *Il nuovo diritto pubblico europeo*, op. cit., pp. 109 ss. Per ulteriori opere contenenti riferimenti giuridici inerenti al tema, nella dottrina straniera, si vedano: W.W. BURKE-WHITE, *Cities and Provinces in a World of States: Subnational Governments in the International Legal System*, in *Social Science Research Network*, 2021, pp. 1 ss.; M.F. ZARAGOZA MARTÍ, *Ciudad y Derecho: por el reconocimiento del derecho humano a la ciudad*, in *ACE: architecture, city and environment*, n. 45, 2021, pp. 1370; V.M. PACHECO ACUÑA, *El derecho a la ciudad como derecho humano*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n. 2, 2021, pp. 487 ss.; H. HADDAD, *When Global Becomes Municipal: US Cities Localizing Unratified International Human Rights Law*, in *European Journal of International Law*, 2020, n. 4, pp. 1379 ss.; V. AGUADO I CUDOLÀ, V. PARISIO, O. CASANOVAS I IBÀÑEZ (a cura di), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcellona, Atelier, 2018; J.M BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, *El derecho a la ciudad*, in *Cuadernos de derecho local*, n. 35, 2014, pp. 97 ss.; J. BORJA I SEBASTIÀ, *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza, 2013; H. CAPEL SÁEZ, *Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad*, in *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n. 14, 2010, pp. 331; D. HARVEY, *The Right to the City*, in *New Left Review*, n. 53, 2008, pp. 23 ss. trad. it. in ID, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2012; G. FRUG, *The City as a Legal Concept*, in *Harvard Law Review*, 1980, pp. 1057 ss.

²⁹⁴ C. BELINGARDI, *Diritto alla città e beni comuni*, in *Contesti. Città, Territori, Progetti*, nn. 1-2, 2016, p. 70.

²⁹⁵ Riprendendo una teorizzazione già apparsa in opere straniere: AA.VV., *Derechos a la Ciudad y Territorio: Memorias del XI Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, Cuenca, Universidad de Cuenca, 2020, e, in special modo, il saggio *ivi* contenuto: R. LARENAS LOOR, *No sólo el derecho a la ciudad. El derecho al territorio* (pp. 69-74).

collettività al governo del territorio²⁹⁶, permette di far emergere il ruolo svolto nell'ambito della disciplina e gestione degli spazi e dei suoli dal diritto, essendo quest'ultimo chiamato a fungere da momento ordinatore della complessità sociale e a portare ad unità i differenti interessi e obiettivi²⁹⁷, con uno sguardo comunque sempre rivolto alla "giustizia" di tali processi²⁹⁸. E proprio su quest'ultimo snodo è possibile individuare un'altra teorizzazione, anch'essa affermata principalmente nel contesto francese, ma che più di recente sta ricevendo attenzione nel panorama dottrinale italiano²⁹⁹: quella di "giustizia spaziale", paradigma che punta ad andare oltre il modello urbanocentrico del diritto alla città, attraverso l'affermazione e l'implementazione della solidarietà nella società stanziata su un territorio vasto e diversificato³⁰⁰.

Probabilmente, cogliendo tale impostazione e l'utilità di superare gli approcci settoriali per considerare nel loro insieme i problemi giuridici che concernono il territorio, si giungerebbe, seppur con più di vent'anni di ritardo, al momento in cui, alla nuova materia apparsa nel testo costituzionale possa corrispondere un mutamento degli apparati organizzativi e degli strumenti amministrativi, da tradursi in un'effettiva riforma materiale e non semplicemente terminologica³⁰¹.

²⁹⁶ Auspica questa concettualizzazione G. SORICELLI, *Il governo del territorio: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, op. cit., p. 703.

²⁹⁷ Cfr. A. FALZEA, *Complessità giuridica* (voce), op. cit., p. 213.

²⁹⁸ In tal senso, diversi studiosi stranieri hanno intrapreso degli studi sulla cd. "territorial justice", concetto tramite il quale si tenta di riflettere in un senso più ampio sulla giustizia negli spazi abitati, con un moto di emancipazione anche rispetto ai temi della giustizia sociale. Cfr. E.W. SOJA, *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota press, 2010; H. LEFEBVRE, *La production de l'espace*, Paris, Editions Anthropos, 1974; D. HARVEY, *Social Justice and the City*, Oxford, Blackwell Publisher, 1973. Anche in Italia il tema ha attirato l'attenzione degli studiosi, giuristi compresi. Si veda, in questo senso: M. DE DONNO, *Lo spazio giuridico locale*, in AA.VV., *Annuario AIPDA 2023, Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, in corso di pubblicazione, ove l'Autrice dimostra quanto questa concettualizzazione possa tornare utile nella trattazione di tematiche strettamente attinenti al diritto urbanistico e allo studio che si sta svolgendo nel presente elaborato.

²⁹⁹ Si segnala, in particolare, che è in uscita un numero monografico della rivista *Istituzioni del Federalismo* interamente dedicato al tema che in Italia ha già conosciuto una minima attenzione dottrinale in ambiti disciplinari non direttamente collegati con il diritto amministrativo. Si veda, ad esempio, C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, in A. HILT, H. ZABOROWSKI, V. CESARONE (a cura di), *L'Europa e l'idea di Giustizia. Crisi e sfide, Itinerari. Annuario di scienze filosofiche*, 2016.

³⁰⁰ Cfr. J. LÉVY, *Dove cercare la giustizia spaziale in Europa? Una risposta in quattro domande*; F. FINES, *La justice spatiale dans la politique européenne de cohésion économique, sociale et territoriale*; L. LEBON, *La continuité territoriale, une application de justice spatiale dans l'Union européenne ?*; F. LERIQUE, *Panorama de la justice spatiale en France*; F. DUSSART, *Péréquations et justice spatiale : l'exemple des intercommunalité*; D. SANTIAGO IGLESIAS, *Giustizia spaziale ed erogazione dei servizi pubblici locali da parte dei piccoli comuni: alcune riflessioni sul caso spagnolo*, tutti contributi in corso di pubblicazione nel predetto numero di *Idf*.

³⁰¹ Tornando ai primi commenti seguiti alla Riforma costituzionale, infatti, si riscontrano le istanze dottrinali che richiedevano già allora un deciso e netto cambio di prospettiva sulla disciplina e amministrazione del territorio. Si veda in questo senso: S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra Stato, regioni ed enti locali*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2003, il quale osserva come «[...] l'espressione governo del territorio più che ad un

In questo senso pare essersi mossa anche la Corte Costituzionale che, come già anticipato, ha aperto a un progressivo superamento di uno stretto e articolato riparto di competenze e funzioni, affermando la primarietà di un solo e unico aspetto: il perseguimento degli obiettivi individuati sulla base di una lettura univoca degli impegni internazionali, del quadro costituzionale e della legislazione statale e regionale³⁰². Ciò non può che tendere verso quel modello di tutela del territorio già invocato in dottrina, ispirato a logiche comparative e dialettiche, perseguito in un rapporto di integrazione reciproca³⁰³, definito spesso con il termine *governance*³⁰⁴ ma che, probabilmente, rappresenta la nuova modalità di governare³⁰⁵, in un'epoca in cui è stata ormai colta la sfida della complessità innata delle esigenze delle società moderne e il ruolo del diritto in contesti così delineati³⁰⁶.

tradizionale *government* (per monadi separate e conflittuali) allude ad una sorta di *governance*, alla tessitura di reti ed al controllo degli snodi fisici e dei processi determinanti degli equilibri territoriali» (p. 79) e che dunque «il governo del territorio è qualcosa ulteriore ed in parte diverso rispetto anche alle più aggiornate definizioni della disciplina giuridica dell'urbanistica come disciplina degli usi del territorio e delle sue risorse al fine di preservarli da iniziative economiche incompatibili con la conservazione e la tutela, cui si riconnette il potere di imporre limiti alla proprietà privata, conformandola a finalità sociali. [...] il legislatore costituzionale del 2001 ha - probabilmente in modo inavvertito - rovesciato la prospettiva, usando una nozione più ampia, della quale l'urbanistica, pur nelle sue recenti evoluzioni è solo l'asse portante, il centro di gravità. È ora quindi possibile ricondurre al governo del territorio tutti i tipi di piano e programmi, alle varie scale, previsti da leggi o singole norme settoriali che finora non era stato possibile ricondurre all'urbanistica, sia per le barriere poste dalla giurisprudenza, sia per il tramonto irreversibile delle concezioni *panurbanistiche*» (p. 83).

³⁰² È in questa prospettiva che la Corte Costituzionale ha ad esempio ritenuto legittima la deroga alle distanze tra edifici dettate nella legislazione statale qualora la scelta derogatoria sia il risultato di una ponderazione degli interessi pubblici coinvolti e gli interventi in deroga consentiti soddisfino interessi pubblici di dimensione sovracomunale (Corte Cost., 10 marzo 2020, n. 119, in *cortecostituzionale.it*), nonché ritenuto che la legislazione regionale vada sempre interpretata in una prospettiva sistematica, ossia in armonia con i precetti costituzionali e non possa essere dichiarata incostituzionale esclusivamente in base al dato letterale delle disposizioni (Corte Cost., 8 marzo 2022, n. 92, in *cortecostituzionale.it*).

³⁰³ S. PAPARO, F. BASSANINI, *Proposte di ulteriore semplificazione delle procedure per accelerare la transizione energetica - Paper ASTRID* n. 89, in *astrid-online.it*, 2022, p. 5.

³⁰⁴ R. MAYNTZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. It. Scien. Pol.*, n. 29, 2019, pp. 3 ss.; M. C. ROMANO, *Il dibattito sulla nuova scienza del diritto amministrativo in Germania*, in *Dir. Amm.*, nn. 2-3, 2015, pp. 433 ss., dove si afferma che «Se anche la prospettiva dell'indirizzo è stata concepita per superare le angustie insite nelle ricostruzioni dogmatiche tradizionali, incentrate sui soggetti (amministrazione, cittadini, imprese) ed ancorate ad una visione gerarchica dell'organizzazione amministrativa — prima ritenuta scientificamente poco stimolante, e poi divenuta un campo di osservazione particolarmente proficuo al fine di illustrare le dinamiche dell'indirizzo (che si manifestano non solo in una dimensione unidirezionale, dall'alto verso il basso — *von oben nach unten* — ma anche secondo il movimento opposto) — tuttavia la teoria della *Governance* si fonda in modo più radicale sul superamento della contrapposizione bipolare tra soggetti attivi e passivi, in vista della configurazione di strutture regolatorie — la cd. "*Regelungsstruktur*" diventa "la parola magica" — funzionali a rispecchiare le mutate relazioni tra settore pubblico e privato, nonché a costituire la sede paradigmatica del ricorso a strumenti del diritto informale».

³⁰⁵ Come osserva I. VINCI, *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni '90*, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 22-25, il termine "*governance*", nato per descrivere nuove forme di regolazione politico-economica, guardava all'arretramento dello Stato che affidava la regolazione all'autoregolamentazione (guidata informalmente) dei soggetti privati. Da qui nacque la necessità di individuare un termine differente da contrapporre a quello di *government* (più simile al nostro "governo"). Quella che è individuata come *governance* nel governo del territorio però, non fa di certo trasparire un arretramento del potere pubblico, che, seppur evoluto e incanalato in logiche di intervento in parte differenti, mantiene il ruolo di protagonista, perché preposto alla cura degli interessi pubblici stanziati sul territorio. Si

4. Il ruolo degli enti territoriali nel governo del territorio.

Gli elementi emersi nell'analisi sin qui svolta, suggeriscono di focalizzare l'attenzione su tre profili principali: 1) l'organizzazione amministrativa nel contesto del governo del territorio e, in special modo, sul ruolo svolto dai differenti livelli di governo; 2) gli strumenti utilizzati (o utilizzabili) al fine di perseguire un'azione efficace, soprattutto nella cura e gestione dei nuovi interessi pubblici cui si è già fatto riferimento; 3) l'eventuale

ritiene, dunque, di dover continuare a utilizzare il termine "governo", seppur includendo nell'accezione una particolare sensibilità nei confronti delle relazioni che si possono instaurare tra gli attori pubblici e i soggetti che sul territorio radicano i propri interessi, delle clausole generali e degli strumenti di "soft law" e nell'inclusione massima concessa ai livelli di governo locali e agli spazi di rappresentanza dal basso.

³⁰⁶ È proprio questa la tendenza rintracciabile in quel filone dottrinale, italiano ed estero, che segue le cd. "teorie della complessità" che pongono l'attenzione sulla crescita esponenziale, all'interno della società, di una pluralità di interesse rilevanti, ossia di situazioni sostanziali che proiettano i bisogni e le esigenze degli uomini verso determinati beni giuridicamente qualificati (A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, Giuffrè, 1993).

Per un inquadramento delle coordinate scientifiche di questo approccio calato nel contesto giuridico, si rimanda a: M. DE DONNO, F. DI LASCIO (a cura di), *Public Authorities and Complexity*, op. cit.; G. MARTINICO, *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The Frustrating Knot of Europe*, New York, Routledge, 2023; F. D'ANGELO, *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative nell'amministrazione complessa*, Torino, Giappichelli, 2022; I. PIAZZA, *L'imparzialità amministrativa come diritto: osservazioni sul "rapporto complesso" tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Pers. Amm.*, n.1, 2022, pp. 405 ss.; A. MOLITERNI, *Note minime in tema di complessità amministrativa*, in A. CARBONE (a cura di), *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici*, *Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, II, Torino, Giappichelli, 2021; P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *dpceonline.it*, n. 2, 2021, pp. 1928 ss.; L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2021, pp. 551 ss.; F. CAPORALE, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Dir. Pub.*, 2021, pp. 443 ss.; C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pub.*, n. 1, 2021, pp. 15 ss.; F. MONCERI, *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020; M.A. SANDULLI, *Introduzione. La complessità delle fonti, le tendenze del sistema e il ruolo dei principi nel diritto amministrativo*, in M.A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020; S. TORRICELLI, *La dinamica degli interessi a protezione necessaria e la complessità amministrativa*, in *ridiam.it*, 2019; F. CORTESE, *Coordinare per decidere: il procedimento quale sede di sintesi per gli interessi pubblici*, in *Decisioni amministrative e processi deliberativi. AIPDA Yearbook 2017*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; G. ROSSI, *La complessità amministrativa*, 2018, in *ridiam.it*; M. SQUILLANTE (a cura di), *Decidere nella complessità*, Roma, Edicampus, 2017; M. BOMBARDELLI, *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. Pub.*, n. 2, 2015, pp. 985 ss.; G. NAPOLITANO, *Conflicts and Strategies in Administrative Law*, in *Int. Journ. Const. Law*, n. 2, 2014, pp. 357 ss.; A. POLICE, *Riflessioni sui tortuosi itinerari della semplificazione nell'amministrazione della complessità*, 2013, in *apertacontrada.it*; Y. AGUILA, *La complexité du droit*, in *Lettre Recherche droit et justice*, n. 30, 2008, pp. 1 ss.; A. FALZEA, *Complessità giuridica*(voce), op. cit.; J.M. PONTIER, *Le droit administratif et la complexité*, in *AJDA*, 2000, pp. 187 ss.; R. FERRARA, *Le "complicazioni" della semplificazione amministrativa: verso un'amministrazione senza qualità?*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 1999, pp. 374 ss.; C.M. CÁRCOVA, *Complejidad y Derecho*, in *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 2, 1998, pp. 65 ss.; G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982; P. GASPARRI, *Gli interessi umani e il diritto*, Bologna, Zuffi, 1951, nonché i contributi presenti nel n. 1, 2023 della Rivista *P.A. Persona e Amministrazione*, che dedica circa dieci saggi al tema "*The Complexity of Administrative Decisions and the Law of Complex Decision-Making: Analysis, Paths, Models*".

emersione di nuove tutele e nuovi interessi privati rilevanti nell'ambito della nuova conformazione del "potere di governo del territorio".

L'analisi relativa ai primi due aspetti sarà ora introdotta principalmente con riferimento ai profili problematici di fondo, ma andrà inevitabilmente completata, nelle restanti parti dell'elaborato, con l'analisi dello scenario internazionale e con gli effetti delle diverse modalità di regolazione statali possibili. L'ultimo profilo, invece, sarà trattato nel successivo paragrafo e rimarrà centrale anch'esso in tutta la linea logica seguita nello studio.

Quanto già emerso offre inoltre utili spunti utilizzabili come "materiale di lavoro" per la prosecuzione dell'approfondimento e rende possibile sottolineare l'inutilizzabilità, per natura e struttura, di un qualsivoglia inquadramento meramente gerarchico delle questioni giuridiche attinenti al governo del territorio³⁰⁷. E questo sia che si ragioni in una logica attinente al bilanciamento degli interessi, sia guardando direttamente all'efficacia dei differenti strumenti giuridici legislativamente previsti. Al contempo, risultano attuali le osservazioni proposte da tempo da autorevole dottrina che sottolinea come lo studio della materia debba essere comunque contrassegnato da un approccio finalistico e funzionalistico³⁰⁸.

La logica di una Repubblica multilivello trova nella funzionalizzazione dei singoli apparati di governo la propria ragion d'essere e, anche se in una materia complessa come il governo del territorio la regola è (e resta) «l'integrazione, non la distinzione delle competenze»³⁰⁹, ciò non deve far desistere nella ricerca di criteri che guidino un ordinato intervento

³⁰⁷ Del resto, già nel 1984, P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, op. cit., p. 17, negava la possibilità di descrivere il sistema di pianificazione semplicemente come un insieme di atti tra loro collegati ed attuanti tramite una progressiva specificazione della disciplina urbanistica di una determinata parte del territorio, senza specifici apprezzamenti discrezionali dei singoli enti. Così, negli anni 2000 ha definitivamente prevalso quella tesi teorica che intravede tra gli atti di pianificazione urbanistica (e tra gli atti che costituiscono piani compositi) forme di pianificazione attente innanzitutto a mediare e conciliare la dimensione strategica con quella non meno rilevante della previsione dell'intervento concreto (A. BARTOLINI, *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale ed operativa*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 3, 2007, pp. 262 ss.) Questa conclusione che si è dovuta scontrare con diverse disfunzioni rinvenute sul piano pratico, viene rafforzata oggi, come recentemente osservato in dottrina, dalle attuali novità giuridiche derivanti dalla nuova fase del diritto ambientale, dalla prepotente comparsa dei rischi connessi ai cambiamenti climatici, dalle carenze energetiche e di sostentamento e dalla stessa struttura del mondo "globalizzato", che, come si vedrà meglio anche nelle pagine successive dell'elaborato, rendono ormai inattuali i tradizionali meccanismi di governo centralizzato e unidirezionale e che suggerirebbero il passaggio a un'azione corale e multilivello (*ex multis*, in ultimo: P.M. ROSA SALVA, *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, op. cit., pp. 31-82).

³⁰⁸ P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, op. cit., p. 21.

³⁰⁹ P. STELLA RICHTER, *Diritto del territorio e Costituzione*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, op. cit., p. 11.

legislativo e amministrativo, non potendo riservare questo compito alle sole decisioni giurisprudenziali.

Sembra opportuno partire dai vari livelli e indagare sul ruolo che ognuno di questi ha nell'ordinamento, per vedere come, in una logica collaborativa, questi possano integrarsi e trovare il loro posizionamento nell'ambito in discussione.

4.1. Il Comune

Partendo dall'ente più vicino ai cittadini, seguendo quindi l'impostazione data dall'art. 118 Cost., va evidenziato che, come ricordato recentemente dalla Corte Costituzionale, il legislatore ha assegnato al Comune la funzione di pianificazione urbanistica fin dalla legge n. 2359/1865³¹⁰. Ciò non toglie che tale potere sia costantemente al centro di un ampio dibattito, intessuto principalmente intorno al ruolo e alla natura del Piano urbanistico generale, che per lungo tempo ha rappresentato l'unico strumento effettivamente utilizzato nella pianificazione del territorio³¹¹.

Indipendentemente dalle differenti strade imboccate oggi dalle leggi regionali³¹², c'è chi evidenzia costantemente il rischio che i poteri comunali finiscano per essere confinati nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata³¹³, richiamando dunque l'attenzione sulla irrisolta questione relativa alla "natura funzionale

³¹⁰ Corte. Cost., n. 179/2019, in *cortecostituzionale.it*.

³¹¹ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 135-137.

³¹² Gli Autori, infatti, evidenziano come non sia più possibile parlare di un "modello" di Piano regolatore generale su scala nazionale e che l'unica possibilità di svolgere un'analisi aggregata dei differenti strumenti previsti dalle legislazioni regionali sia quella di concentrarsi sui principi entro cui le Regioni modellano autonomamente la figura (S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., p. 136).

³¹³ G.F. CARTEI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, n. 3, 2008. Questo timore, negli ultimi anni, è stato legato soprattutto alla crescente natura prescrittiva che ha assunto la pianificazione paesaggistica rispetto a quella comunale e alla lettura dei rapporti tra Stato ed enti territoriali data dalla Corte Costituzionale. La Corte, infatti, nella sentenza 17 aprile 2015, n. 64, ha ribadito che l'obbligo posto dall'art. 135 del d.lgs. n. 42/2004, che prevede l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico tra Stato e Regione, costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica. Anche il giudice amministrativo ha contribuito a riconoscere alla disciplina paesaggistica e alle prerogative statali in tale ambito una posizione di forte vincolatività nei confronti degli enti territoriali. Emblematiche di ciò sono le pronunce TAR Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 10 novembre 2010, n. 33362; ID, sez. II-*quater*, 10 novembre 2010, n. 33364 e ID, sez. II-*quater*, 10 novembre 2010, n. 33365 (tutte in *giustizia-amministrativa.it*), con cui si è proceduto a riconoscere legittime le decisioni assunte autonomamente dal Ministero dei beni culturali, (ai sensi dell'art. 138, comma 3, d.lgs. n. 42/2004), volte a stabilire misure di tutela più stringenti nei confronti di un'area che già risultava, tuttavia, assoggettata a vincoli per mezzo di un piano paesaggistico redatto in forma congiunta tra l'amministrazione regionale e quella centrale.

del piano”. Ciò spinge a chiedersi se il piano comunale debba essere solo un disegno di razionalizzazione in chiave ordinatoria degli usi del territorio, ovvero se sia e debba essere anche un programma di sviluppo socioeconomico delle collettività che usano quella determinata porzione di territorio³¹⁴, in cui residuino e siano preservati margini di discrezionalità in capo all’autorità di piano (comunale).

Il protagonismo della funzione comunale (e degli strumenti attraverso cui si esplica) è stato, inoltre, messo in crisi non solo da ingerenze esterne, ma anche da questioni intrinseche alla stessa pianificazione. Tant’è vero che il principale problema dei piani comunali è connesso, per molti, alla loro rigidità e all’incapacità di regolare una realtà e un tessuto urbano in costante trasformazione. Da qui discenderebbero la maggior parte degli elementi disfunzionali che li hanno gradualmente spogliati di forza cogente come la cd. “urbanistica per progetti”, l’approccio derogatorio del legislatore e il più generale concetto di “depianificazione”, tutti processi che saranno plurime volte richiamati nell’elaborato e su cui si ragionerà per individuare la possibilità di apportare correzioni in grado di risolvere le principali problematiche.

Per iniziare a ragionare su tutte queste complicazioni, parrebbe ora corretto partire dal principio, ossia da come il potere pianificatorio comunale era stato inteso inizialmente, per poi osservare come e se la sua concezione sia mutata.

Nella l. n. 1150/1942, il Comune era visto come l’ultimo tassello di una catena gerarchicamente ordinata (secondo la nota immagine di una pianificazione “a cascata”³¹⁵). Tale impostazione ordinamentale ha trovato profili di forte complicazione nella difficile attuazione del livello pianificatorio d’area vasta e nell’affermazione di quei piani di settore che non esistevano al tempo dell’elaborazione della “Legge urbanistica generale”. Inoltre, a ciò si sono aggiunte alcune criticità connesse direttamente con il contenuto della disciplina della pianificazione comunale. Tra queste, le principali sembrano essere state a) la normazione a livello statale dei soli procedimenti di pianificazione, lasciando generalmente in secondo piano i contenuti³¹⁶; b) la carenza di un quadro giuridico di fondo capace di individuare i profili finalistici dello strumento pianificatorio, avendo il legislatore

³¹⁴ T. BONETTI, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, op. cit., ove l’Autore pone proprio questo interrogativo a fondamento dello studio proposto.

³¹⁵ V. MAZZARELLI, *L’urbanistica e l’amministrazione del territorio*, op. cit., p. 3338, in cui l’Autore evidenzia anche il contesto storico in cui è stata approvata la “Legge urbanistica generale”, contrassegnato dall’idea del diritto come “ordine” e del diritto amministrativo (parte di quest’ordine) a sua volta gerarchicamente ordinato.

³¹⁶ G. PERICU, *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1985, p. 162.

statale generalmente previsto solo dei contenuti minimi³¹⁷. Una specifica disciplina legislativa di contenuti e fini del PUG avrebbe sì potuto limitare l'azione comunale, ma anche difenderla per mezzo dell'individuazione formale di chiari confini esterni, oggi inesistenti.

Da tutti questi aspetti è derivato direttamente uno dei più grandi limiti all'attuazione del sistema di pianificazione come pensato e normato nel '900, rintracciabile nella storica problematica inerente all'eteronomia dei contenuti del piano³¹⁸. Il PUG, astrattamente chiamato, in qualità di atto amministrativo generale³¹⁹ a potere e dovere prevedere tutto, fino ad essere ritenuto il «manuale d'uso del territorio comunale»³²⁰ e, quindi, fondato su ampissima discrezionalità del pianificatore³²¹, ha progressivamente iniziato ad essere, in concreto, un «mero recettore di scelte e di priorità decise al di sopra del livello comunale»³²².

Le tendenze attualmente in atto evidenziate nelle pagine precedenti, però, suggeriscono l'affermazione di un'urbanistica integrale che guarda ad unisono a tutte le politiche impattanti sul territorio e, quindi, di un nuovo cambio di scenario che potrebbe aggravare o alleviare questa riduzione dell'autonomia comunale.

³¹⁷ L'art. 7 della l. n. 1150/1954, infatti, stabilisce per il PRG i soli seguenti contenuti essenziali:

- rete delle principali vie di comunicazione (stradali, ferroviarie e navigabili) e dei relativi impianti;
- divisione in zone del territorio comunale, con la precisazione delle zone destinate all'espansione dell'aggregato urbano e la determinazione dei vincoli e dei caratteri da osservare in ciascuna zona;
- aree destinate a spazi di uso pubblico;
- aree da riservare a edifici pubblici o di uso pubblico, nonché a opere e impianti di interesse collettivo o sociale;
- vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico;
- normativa per l'attuazione del piano.

In argomento, si veda: L. PISCITELLI, *Potere di pianificazione e situazioni soggettive*, op. cit., pp. 223-230.

³¹⁸ Cfr. E. PICOZZA, *Il piano regolatore generale urbanistico*, op. cit., pp. 67 ss.

³¹⁹ È questa, infatti, la prevalente qualificazione individuata dalla dottrina nel dibattito sulla "natura giuridica" del PUG. Vanno comunque richiamate tesi "alternative" che hanno qualificato il Piano anche come "regolamento", in quanto atto contenente norme di carattere generale ed astratte, destinate ad essere attuate attraverso i piani attuativi (G.G. LOSCHIAVO, *Diritto edilizio*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 246), ovvero "fonte del diritto obiettivo" (G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Napoli, Jovene, 2003, p. 64).

³²⁰ P. STELLA RICHTER, *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. Amm.*, 2000, p. 657. In tono critico rispetto a questo sviluppo della pianificazione si era espresso tempo addietro: P. URBANI, *Urbanistica* (voce), ove l'Autore osservava che «alla disciplina urbanistica non spetta il compito di pianificare le attività economiche, ma di evitare che le trasformazioni sociali ed economiche compromettano il corretto uso del territorio».

³²¹ F. SAITTA, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, op. cit., pp. 268-269; L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, op. cit., 1988, pp. 22-23.

³²² F. PATRONI GRIFFI, *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2019, p. 3.

Le soluzioni per incanalare questi processi trasformativi nella logica di un miglior governo del territorio non sembrano però così semplici da trovare. Ci sono infatti in gioco equilibri differenti e necessità a volte divergenti.

Nonostante appaia pacifico che l'ingerenza esterna sui poteri comunali abbia rappresentato un elemento di complicazione nel tentativo di individuare un nucleo minimo intangibile all'interno del potere riconosciuto a questi enti, è pur vero che una difesa "cieca" delle potestà comunali non risolverebbe, ma anzi, in alcuni casi, rischierebbe di aggravare i problemi.

Di recente è stato posta in evidenza, ad esempio, l'impossibilità della maggioranza delle amministrazioni comunali di svolgere un'adeguata istruttoria e addivenire a scelte discrezionali esaustive, in un periodo in cui, come si è avuto modo di osservare, il diritto del territorio è contrassegnato da obiettivi e politiche globali, che risentono di quanto avviene in settori confinanti e che richiedono un'azione ampia e la prospettiva di più attori agenti su un territorio vasto³²³.

La realtà di una Repubblica composta, al primo gennaio 2024, da 7.896 amministrazioni comunali³²⁴, preposte all'amministrazione di territori che vanno da pochi chilometri quadrati ad enormi aree diversificate, sul piano pratico ha ormai dimostrato queste considerazioni. Del resto, quel piano e quei poteri immaginati dal legislatore molti anni or sono si sono generalmente dimostrati a volte troppo stringenti altre volte impossibili da riproporre fedelmente nelle ristrette dinamiche di quei piccoli Comuni che compongono l'assetto istituzionale italiano³²⁵.

³²³ Viste queste problematiche, in dottrina, recentemente (M. DEMICHELIS, *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2023, p. 439) si è suggerito anche di implementare l'utilizzo da parte dei Comuni (specialmente i più piccoli) di banche dati idonee e strumenti di intelligenza artificiale, i quali potrebbero aiutare ad effettuare scelte in tempi ragionevoli e con un'adeguata istruttoria, cose che all'Autrice sembrano impossibili da garantire nell'attuale scenario di governo del territorio.

³²⁴ Fonte: "Codici statistici delle unità amministrative territoriali: comuni, città metropolitane, province e regioni", in *istat.it*, 2024.

³²⁵ Si prenda questa riflessione anche con riferimento alle sfide poste oggi dal PNRR. I 40 miliardi di euro che il Piano indirizza, fin dalla sua strutturazione, agli enti territoriali sono destinati a quasi 6mila «oggetti attuatori». Tra questi i Comuni impegnati in almeno un investimento sono 5.708 e l'80% di loro ha meno di 10mila abitanti. In questo senso potrebbe risultare utile guardare alle riflessioni di L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, op. cit., che ha a lungo concentrato l'attenzione sulla necessità di mettere in discussione un'uniformità ormai "alle corde" e sull'obiettivo di dover raggiungere un "ordinamento" delle autonomie adeguato in quanto in grado di rispondere alle esigenze di realtà delle singole esperienze. Si consideri anche che questa non è una problematica solo italiana, dato che anche gli studiosi di altri ordinamenti hanno osservato che la funzione di pianificazione comunale, di fronte alle nuove spinte e ai nuovi interessi, si palesa come un "labirinto senza

È così che nel cercare di andar oltre a queste evidenti problematiche di fondo e sperando di poter trovare i giusti equilibri per mezzo della sola nuova conformazione degli strumenti, tramite quello che è stato ritenuto uno dei casi più eclatanti di ineffettività del sistema normativo dato³²⁶, a livello regionale si è provato a trasformare un atto sempre più complesso³²⁷ (il PUG) in un atto a “formazione progressiva”, ossia contrassegnato da una pluralità di atti intervenuti in momenti differenti tramite cui differenziare le prescrizioni conformative del territorio da quelle direttamente conformative della proprietà. Questo ha creato, di conseguenza e come già affermato, due dimensioni, entrambe attinenti alla stessa attività pianificatoria: una dimensione strutturale e strategica e una dimensione operativa³²⁸. È però presto emersa l’ambiguità delle due dimensioni, se considerate insieme a quella attuativa. Astrattamente, le prime rappresenterebbero un’esplicazione del potere pianificatorio generale, quindi interesserebbero tutto il territorio pianificato considerato in termini globali, mentre la seconda, anche se a volte all’interno di un disegno complessivo (come avviene nei POC), guarderebbe specificamente alle porzioni di territorio e alle modalità di trasformazione concrete. Questa chiara distinzione concettuale, però, si scontra con le esperienze concrete che presentano piani strutturali che raramente risultano essere effettivamente piani “di sole direttive”. Infatti, da un lato ripropongono fedelmente vincoli a tutela degli interessi differenziati sui quali l’amministrazione comunale ha perso ogni potere³²⁹, dall’altro invadono la dimensione operativa. Al contempo, quest’ultima presenta poche norme operative, rinviando genericamente ai piani attuativi e alterando, non poco, la logica degli strumenti³³⁰.

Un tale modello, che nelle esperienze regionali presenta anche sperimentazioni e ripensamenti³³¹, paradossalmente moltiplica e sfuma le funzioni comunali, facendo del

uscita” dove è essenziale mettere ordine attraverso il riconoscimento nel diritto positivo delle differenziazioni pratiche (E. RANDO BURGOS, *Urbanismo territorial sostenible*, Siviglia, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2021, p. 30).

³²⁶ T. BONETTI, *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, op. cit., p. 92.

³²⁷ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 89.

³²⁸ S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., p. 150.

³²⁹ P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in F.G. COCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, op. cit., pp. 62-64; Evidenziava questa criticità già P. URBANI, *Tutela del paesaggio: verso una disciplina negoziata tra Stato, Regioni (e autonomie locali)?*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 1123-1139, proponendo soluzioni alternative in grado di riaffermare il potere degli enti locali sul proprio territorio.

³³⁰ S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 152-153.

³³¹ Si veda, ad esempio, l’esperienza dell’Emilia-Romagna, ove la l.r. n. 20/2000 aveva inizialmente riproposto questo modello di Piano, salvo poi un ripensamento contenuto nella successiva l.r. n. 24/2017, che

PUG atto ricognitivo, strategico-programmatorio, operativo, in parte attuativo e, persino (specialmente con riferimento ad alcuni interessi pubblici poco considerati nella legislazione regionale e di settore), strumento normativo in senso puro, dettando una disciplina propria e autonoma³³².

Tutte queste caratterizzazioni finiscono, in definitiva, per confermare la mancanza di un disegno complessivo che permetta di inserire lo strumento all'interno di relazione chiare (soprattutto dei comuni più grandi che ambiscono a un'autonomia maggiore) con gli altri attori pubblici e per aggravare le difficoltà di elaborazione dei piani degli enti comunali di più piccole dimensioni.

A queste problematiche palesatesi nel corso degli anni si aggiunge, poi, un altro grande tema connesso con la natura stessa dell'ente Comune nell'ordinamento italiano e alle sue relazioni con gli altri livelli di governo, che è stato già in parte affrontato nel capitolo precedente. La posizione adottata dalla giurisprudenza costituzionale sin dal secolo scorso, che ha escluso categoricamente che l'autonomia comunale implichi una riserva intangibile di funzioni, legittimando altri enti territoriali, nell'esercizio dei propri poteri, a restringere e persino a individuare le dimensioni dell'autonomia stessa³³³ (concezione estesa anche al contesto urbanistico³³⁴), se in un primo momento poteva essere giustificata dall'intenzione di valorizzare il ruolo delle Regioni come centro di propulsione e coordinamento del sistema delle autonomie³³⁵, in realtà negli ultimi anni si è dimostrata la chiave per ammettere costantemente deroghe qualitative, quantitative e temporali alla pianificazione comunale da parte di enti sovraordinati.

ha segnato il ritorno a un Piano urbanistico generale unico, demandando la disciplina urbanistica di dettaglio non ad un ulteriore strumento operativo, ma direttamente a uno strumento attuativo (l'accordo operativo).

³³² È il caso, "classico", del contenuto delle "Norme tecniche di attuazione", ovvero, più recentemente, di tutti quei PUG che prevedono o hanno previsto azioni sul consumo di suolo, sulla rigenerazione urbana, sui contrasti ai cambiamenti climatici o sulla perequazione, prima che le leggi nazionali e regionali disciplinassero questi ambiti. Sul tema, si veda: G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *federalismi.it*, 2022, pp. 196 ss. Queste caratteristiche hanno, di fatto, portato anche a rivedere la qualificazione del Piano come "atto amministrativo generale" e a far prevalere, soprattutto nelle aule di giustizia, una differente qualificazione "mediana" rispetto alle teorie riportate alla nota 319, che intravede nel PUG una commistione tra previsioni di carattere normativo e previsioni di tipo generale riferite a specifici segmenti del territorio (in questo senso, *ex multis*: TAR Trentino-Alto Adige, Trento, Sez. I, 26 ottobre 2010, n. 2, in *giustizia-amministrativa.it*).

³³³ Principio di diritto affermato in via generale dalle sentenze: Corte Cost. 22 aprile 1997, n. 83 e Corte Cost., 30 luglio 1997, n. 286 (entrambe consultabili in *giurcost.org*).

³³⁴ Corte Cost., 27 luglio 2000, n. 378, in *giurcost.org*. Sull'applicazione di questo principio di diritto nel contesto del governo del territorio, si vedano: P. FALLETTA, *L'irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, op. cit., pp. 2094 ss.; M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2019, pp. 1115 ss.

³³⁵ Questa era ad esempio la chiave di lettura data da M. ESPOSITO, *Autonomia comunale e governo del territorio*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 804 ss., commentando la sentenza n. 83/1997.

È stata così spalancata la strada a molte leggi regionali che intervengono in maniera ripetuta, in chiave semplificatoria, sui poteri pianificatori comunali per limitare il consumo di suolo (alcune delle quali richiamate nel precedente paragrafo) e al riconoscimento della costituzionalità di altre leggi regionali che, perseguendo differenti obiettivi (fabbisogno abitativo, implementazione delle prestazioni energetiche, miglioramento della qualità architettonica degli immobili, eliminazione delle barriere architettoniche) ammettono, ad esempio, ampliamenti di fabbricati ad uso residenziale e a uso produttivo fino al 20% della volumetria esistente e, comunque, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità individuati dagli strumenti urbanistici comunali³³⁶, ovvero il recupero di vani e locali accessori utilizzati come pertinenze anche in deroga ai limiti e alle prescrizioni individuate dagli strumenti urbanistici ed edilizi municipali³³⁷.

Ma è tutto l'impianto normativo sdoganato dalle leggi regionali attuative dell'intesa in Conferenza unificata del 1 aprile 2009³³⁸, tramite cui si è dato vita ad un coacervo di rinnovi e proroghe legislative regionali delle misure, derogatorie e fortemente invasive della funzioni pianificatrice comunale, previste nel "Piano casa" di cui all'art. 11 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, che oggi rappresenta «il sintomo di un malessere più ampio, che affligge gran parte della disciplina edilizia del nostro Paese³³⁹».

Ci si rende chiaramente conto, dunque, che i plurimi fallimenti degli strumenti urbanistici comunali, più che dalla loro disciplina e dalle modalità di formazione, oggi discendono direttamente da quello che non funziona all'interno della funzione di governo del territorio integralmente intesa e come distribuita tra i diversi livelli di governo nel diritto vivente.

³³⁶ Corte Cost. 13 marzo 2014, n. 46, in *cortecostituzionale.it*.

³³⁷ Corte Cost. 27 dicembre 2018, n. 245, in *cortecostituzionale.it*.

³³⁸ La quale aveva previsto inizialmente una durata massima delle previsioni regionali collegate al "Piano Casa" pari a 18 mesi con l'obiettivo di far fronte alle esigenze economiche di rilancio del settore edilizio durante la crisi economica. Nei mesi di novembre e dicembre 2012 ben otto governi regionali hanno però deciso di prorogare il termine citato, così come in precedenza avevano già fatto le Regioni Lazio, Puglia, Calabria, Molise e Sicilia. Altre Regioni, come Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia o Liguria avevano invece già previsto termini successivi al 2013. Tutt'oggi il "Piano casa" è operativo in quasi tutta Italia. Hanno dotato le misure attinenti al piano di carattere permanente le Regioni: Basilicata, Campania, Calabria, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto e la Provincia autonoma di Bolzano e le hanno attualmente "in proroga" le Regioni: Abruzzo, Marche Sicilia, Molise e Sardegna. Le sole eccezioni sono dunque rappresentate dall'Emilia-Romagna, dalla Lombardia, dalla Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento.

³³⁹ M. DE DONNO, *La pianificazione come principio fondamentale*, op. cit., p. 154. In questi termini anche: M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 3, 2022, pp. 171 ss.; L. DE LUCIA, V. CERULLI IRELLI, *Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) de-pianificazione del territorio*, in *Dem. Dir.*, n. 1, 2009, pp. 109 ss.,

4.2. La Provincia

Poste queste caratteristiche e problematiche relative alla pianificazione comunale, la quale sembrerebbe identificare poteri decisamente ampi e flessibili in astratto e generalmente soggetti a restrizioni e deroghe in concreto, appare rilevante, dunque, il tema delle relazioni che si instaurano con gli altri enti territoriali, principalmente in un'ottica di coerenza e influenza esterna dei singoli piani.

Va sottolineata, innanzitutto, la mancata corrispondenza del riparto di attribuzioni urbanistiche in essere al dato positivo. La normativa alloca, infatti, ad altri enti di governo alcune funzioni che i moderni PUG si sono intestati.

Il comma 2 dell'art. 20 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ("Testo Unico degli Enti Locali"), riprendendo quanto previsto all'art. 15 della l. 8 giugno 1990, n. 142, ad esempio, prevede la figura del Piano territoriale di coordinamento provinciale, il quale è chiamato a determinare «gli indirizzi generali di assetto del territorio»³⁴⁰. Questo strumento, invocato sin dagli anni '60, dopo la fallimentare esperienza dei piani territoriali di coordinamento di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici di cui all'art. 5 della l. n. 1150/1942³⁴¹, era visto come strumento indispensabile per superare i problemi derivanti dalle enormi difficoltà pianificatorie registratesi nei molti Comuni di piccole dimensioni presenti in Italia. In questo senso, il d.lgs 31 marzo 1998, n. 112, all'art. 57, individuava proprio nel piano provinciale il punto di convergenza di tutte le discipline territoriali e di settore espresse in forma pianificatoria, mirando a ricondurre in un quadro unitario la pluralità degli strumenti di disciplina del territorio che in un secondo momento sarebbero stati recepiti e sviluppati dai PRG³⁴².

³⁴⁰ In particolare, indicando:

- «a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali.»

³⁴¹ L. MAZZAROLLI, *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam, 1962, pp. 287 ss., ove l'Autore svolge un'approfondita analisi di questo strumento ed evidenzia come a vent'anni dalla sua previsione non avesse mai trovato effettiva attuazione.

³⁴² Si veda, per un'analisi completa dello strumento pianificatorio: M. BREGANZE, *Piano territoriale di coordinamento*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1996, XI, Torino, Giappichelli, pp. 242 ss. Proprio sulla base di questo ruolo assegnato al PTCP dal legislatore, la giurisprudenza amministrativa è giunta ad estendere in alcuni casi il potere di pianificazione provinciale, sino a riconoscere al PTCP il potere di definire «previsioni che incidono sulla capacità edificatoria dei suoli nel senso di rendere oltremodo gravosa (*rectius*) vietata ogni possibilità di edificazione di aree» (Cons. Stato, 22 giugno 2021, n. 4791, in *giustizia-amministrativa.it*).

Il ruolo dei piani provinciali così inquadrati si è però dovuto scontrare, nell'esperienza pratica, sia con la necessaria integrazione, ad opera delle leggi regionali, della disciplina del piano (era necessario, ad esempio, disciplinare esaustivamente le procedure di formazione e le modalità di concorso dei Comuni nel procedimento)³⁴³, sia con l'atteggiamento a lungo critico dell'opinione pubblica e altalenante del legislatore con riferimento all'ente provinciale³⁴⁴.

Ciò rende necessario interrogarsi sul ruolo svolto oggi nell'ordinamento dalla Provincia e dall'altro ente di area vasta apparso ormai sulla scena: la Città Metropolitana.

La riforma ad opera della l. 7 aprile 2014, n. 56, cd. "legge Delrio", approvata in attesa della revisione di questo ente dopo la riforma costituzionale, successivamente rigettata con il referendum del 2016, poggia, come noto, su una distinzione tra aree metropolitane e aree vaste non metropolitane³⁴⁵, nelle quali è stato fortemente valorizzato (segnatamente all'interno degli organi di governo), il ruolo dei Comuni³⁴⁶. Relativamente a questa soluzione, in dottrina è stata evidenziata l'esigenza, soprattutto dopo il fallimento della riforma, di una «riproposizione del livello provinciale, coerente con il quadro costituzionale, in un disegno di *governance* nel quale si mantenga un'idea di Province al

³⁴³ Sui poteri legislativi regionali in materia, si vedano anche le osservazioni di G. TORELLI, *La pianificazione di area vasta nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017 e il Gattopardo*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, 2022, p. 764, ove l'Autore evidenzia i rischi di far dipendere la natura strategica o conformativa del PTCP dagli indirizzi legislativi regionali.

³⁴⁴ Com'è noto, il progetto di riforma costituzionale cd. "Renzi-Boschi", approvato definitivamente in Parlamento, in seconda lettura, il 12 aprile 2016 e poi respinto tramite referendum in data 4 dicembre 2016, prevedeva la rimozione dalla Carta costituzionale di ogni riferimento alle Province, eccetto quelle autonome di Trento e di Bolzano. L'attuazione della Riforma costituzionale era però iniziata, ben prima della sua effettiva approvazione, tramite l. 7 aprile 2014, n. 56, anche nota come "legge Delrio" che ridimensionava fortemente il ruolo dell'ente Provincia.

Successivamente, dal 2016 si sono susseguiti almeno tre tentativi di riforma, individuabili; nelle le Bozze di linee guida, mai completate, del Tavolo tecnico-politico istituito nel 2018 dal Governo Conte I; nelle proposte formulate dalla "Commissione Pajno", nominata dal Ministro dell'Interno durante il Governo "Conte II", che non trovarono seguito a causa della cessazione anticipata dell'esecutivo; e, infine, nel disegno di legge delega di riforma del Testo unico degli enti locali, elaborato durante il Governo Draghi e collegato dalla NADEF del 2021 alla manovra di bilancio per l'anno successivo, che, tuttavia, incontrò analoga sorte. Nel corso dell'attuale legislatura, poi, sono stati presentati diversi disegni di legge che puntano proprio a una riforma dell'assetto locale e, in via prioritaria, di quello provinciale. Per una approfondita analisi degli sviluppi recenti del "tema provinciale" si vedano i contributi contenuti nel numero 5 dei *Quaderni della Rivista Amministrazione in cammino*, che riportano gli atti del Convegno organizzato nel marzo 2023 dall'Unione Province d'Italia (UPI) sulla riforma delle Province alla luce delle proposte di legge in corso nella attuale legislatura e M. DE DONNO, *La nuova Provincia*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2023.

³⁴⁵ In merito alla nozione di "area vasta" nella "Legge Delrio" si veda, *ex multis*, F. MANGANARO, *La riforma delle province*, in *giustamm.it*, 2014, n. 5.

³⁴⁶ M. DE DONNO, *La governance multilivello delle politiche pubbliche per le città: nuovi scenari e dinamiche inclusive per i territori ai margini*, op. cit. pp. 8-9.

servizio delle funzioni comunali, specie con riferimento alle realtà minori»³⁴⁷. A ciò andrebbe affiancato il rafforzamento di alcuni principi ispiratori dell'intervento legislativo del 2014, dimostratisi utili strumenti per ridurre la complessità e per ricondurre ad unità l'azione amministrativa, tra cui in particolare: «il principio di preferenza per il Comune e i principi di integrazione, coordinamento e collaborazione tra tutti gli enti locali nel governo dell'area vasta»³⁴⁸. E proprio questa pare l'intenzione dichiarata dall'attuale Governo, secondo cui, nonostante le proposte di ritorno all'elezione diretta, bisognerebbe mantenere una Provincia quale «ente di area vasta di coordinamento e di supporto dei Comuni»³⁴⁹.

Ad oggi, però, stante il Testo Unificato per la riforma delle Province e delle Città metropolitane attualmente in discussione presso la Commissione affari costituzionali del Senato³⁵⁰, adottato in esito del lavoro condotto da un Comitato ristretto istituito in seno alla Commissione stessa in relazione agli otto disegni di legge di iniziativa parlamentare depositati in precedenza, la tendenza sembrerebbe quella di assegnare alla Provincia le stesse funzioni fondamentali oggi previste per le Città metropolitane e di delegare il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge di riforma, uno o più decreti legislativi sulle funzioni ulteriori e diverse da quelle fondamentali e sul sistema finanziario degli enti.

Il contenuto del futuro intervento legislativo, unitamente all'azione successiva del Governo e alle scelte sui finanziamenti dell'Ente, ancor più essenziali quando si parla di Province³⁵¹, scioglieranno questi nodi e avranno inevitabili ripercussioni anche sull'assetto delle attribuzioni di governo del territorio.

³⁴⁷ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Idf*, n. 2, 2020, p. 343.

³⁴⁸ M. DE DONNO, *La nuova Provincia*, op. cit., pp. 4-5.

³⁴⁹ Cfr. *Il ministro e il ritorno delle Province. "Entro inizio anno, la mia riforma"*, *La Stampa*, 30 novembre 2022 e F. DI LASCIO, *L'organizzazione amministrativa provinciale*, in *Quad. Riv. Amm. Camm.*, n. 5, 2023, pp. 45-47.

³⁵⁰ Consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/55267.pdf>.

³⁵¹ Lo ha recentemente ribadito l'UPI nelle sue Osservazioni ed emendamenti sul testo unificato "Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizioni relative agli enti locali" in cui si chiedono, per gli enti provinciali, «438 milioni di parte corrente, per aiutare gli enti a raggiungere l'equilibrio di bilancio nell'immediato anche in considerazione del nuovo disegno istituzionale delle Province che Governo e Parlamento sono impegnati a definire» (p. 3). Una richiesta molto distante (pare) dalle recenti scelte politiche. Infatti, la legge di bilancio 2024, all'art. 88, dispone per il quinquennio 2024-2028 un taglio risorse annue di 50 milioni per le Province e Città metropolitane. Le Osservazioni dell'UPI del 23 giugno 2023 sono reperibili al seguente link: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/427/129/UPI_Osservazioni_Emendamenti_Testo_Unificato.pdf.

Infatti, qualora fosse superato l'approccio di molti d.d.l. in tema, che guardano principalmente alla riforma dell'organizzazione interna, trascurando il tema delle funzioni³⁵², e prevalesse effettivamente la tendenza verso la creazione di un ente meramente ausiliario ai Comuni, ciò – a rigore – dovrebbe spingere verso un ripensamento dello stesso PTCP e la revisione di quelle legislazioni regionali che hanno attribuito a questo piano contenuto conformativo della pianificazione comunale e strategico³⁵³ più pregnante rispetto a quello sommariamente individuato nel TUEL³⁵⁴.

È il caso, ad esempio, del Piano territoriale d'Area vasta previsto nella legislazione dell'Emilia-Romagna, chiamato a definire «gli indirizzi strategici di assetto e cura del territorio e dell'ambiente» (anche in coerenza con gli obiettivi fissati in sede regionale), ad assegnare ai Comuni «quote differenziate di capacità edificatoria ammissibile» e a definire gli insediamenti e gli ambiti di fattibilità delle opere e delle infrastrutture di rilievo sovra-comunale, individuando altresì i servizi ecosistemici e ambientali³⁵⁵.

Come suggerito in dottrina³⁵⁶, il ripensamento delle funzioni provinciali, nel senso di un ente dotato di funzioni di coordinamento verticale, in cui il supporto e assistenza ai Comuni prevale decisamente sull'approccio puramente prescrittivo, potrebbe invece scaturire in nuovi piani territoriali che abbiano primariamente la natura di piani di coordinamento dei PRG, limitandosi ad agevolare i nessi di interdipendenza, come ad esempio la perequazione generalizzata, che individuino regole comuni di trasferibilità dei

³⁵² G. MELONI, *Le funzioni amministrative*, in *Quad. Riv. Amm. Camm.*, cit., p. 24.

³⁵³ G. TORELLI, *La pianificazione di area vasta nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017 e il Gattopardo*, op. cit., p. 777., proprio con riferimento allo strumento previsto dalla legislazione dell'Emilia-Romagna evidenzia la coabitazione dei due inquadramenti dello strumento emersi in dottrina e la natura mista (strategico-pianificatoria) del PTAV.

³⁵⁴ In dottrina la nozione emergente nel TUEL sarebbe da inquadrare in un ambito strettamente connesso alla strategia e all'indirizzo, non avendo il piano provinciale la possibilità di incidere direttamente sulle posizioni dei privati: M. BASSANI, *I limiti del piano provinciale territoriale di coordinamento nella pianificazione comunale*, in *Urb. App.*, 2004, pp. 831 ss. Di diverso avviso sono invece: G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, op. cit., p. 706 e P. SANTINELLO, *Piano territoriale provinciale e poteri regionali*, in *Le Regioni*, 1992, n. 4, pp. 114-116, pur riconoscendo che il potere conformativo nel piano debba comunque essere di tipo residuale. Secondo quest'ultima impostazione, dunque, sarebbe possibile, ad esempio, definire in questo strumento prescrizioni proprie in materia paesaggistico-ambientale al fine di salvaguardare le fasce più vulnerabili del territorio. Aderente a questa tesi è peraltro la più recente giurisprudenza amministrativa.

³⁵⁵ Così l'art. 42, comma 3, della l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017. Per una specifica analisi della conformazione della pianificazione territoriale nella l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017, si veda: T. BONETTI, *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, pp. 382 ss. ed in particolare le pp. 388 ss., ove si analizza nello specifico il nuovo Piano Territoriale D'Area Vasta.

³⁵⁶ A. BARTOLINI, *Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP): problemi e prospettive*, in *pausania.it*, 2022, p. 7.

diritti edificatori a livello sovracomunale³⁵⁷ e a svolgere azioni pregnanti essenzialmente tecniche, fornendo ai Comuni anche più piccoli un grado elevato di conoscenza del territorio.

La Provincia, però, così facendo, faticherebbe non poco a divenire quel presidio territoriale, con degli evidenti effetti semplificatori di quella che è stata definita “amministrazione territoriale indiretta”³⁵⁸ (praticata da enti preposti alla cura e gestione di interessi pubblici differenziati comunque attinenti al territorio), poiché, come recentemente osservato³⁵⁹, solo tramite l’ampliamento delle potestà urbanistiche-territoriali provinciali queste amministrazioni potrebbero assumere progressivamente nuovi compiti (come quello di supporto nell’interpretazione e trasformazione in azioni concrete delle direttive provenienti dai livelli superiori con riferimento all’individuazione delle aree verso cui indirizzare le strategie di limitazioni al consumo di suolo, di rigenerazione urbana e territoriale), riducendo le sovrapposizioni e i possibili profili di incoerenza³⁶⁰ che spesso si manifestano e creano problemi ingenti nella fase di pianificazione e attuazione comunale, ma che sono in realtà prodotti dalla multiforme cura di differenti interessi pubblici su più piani.

Adottata questa differente ottica, il nuovo strumento urbanistico, in buona sostanza, faciliterebbe comunque l’istruttoria e la decisione discrezionale in sede di adozione del PRG, assumendo definitivamente non solo una natura strategica, bensì anche natura più propriamente conformativa della proprietà a livello sovracomunale. È chiaro che questa impostazione si scontra fortemente con l’attuale assetto provinciale e con il suo depotenziamento funzionale e, soprattutto, economico³⁶¹. Inoltre, questa visione si pone in contrasto con ciò che secondo la dottrina maggioritaria non può mai essere incluso nelle

³⁵⁷ In questo senso si vuole segnalare l’esperienza dell’Unione di Comuni emiliana “Reno Galliera” che su un piano più ristretto rispetto a quello provinciale, ha recentemente definito il trasferimento di diritti edificatori (riconosciuti nei piani attuativi dei comuni montani) nei territori di Comuni diversi dell’Unione situati in pianura. Per quanto riguarda le criticità dell’istituzione di un “mercato unico” dei diritti edificatori, si veda: D. ZANELLI, *Scenari evolutivi di un possibile “mercato unico” dei diritti edificatori tra diversi comuni*, in *Munus*, n. 1, 2022, pp. 255 ss.

³⁵⁸ F. DI LASCIO, *L’organizzazione amministrativa provinciale*, op. cit., p. 47.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ I quali emergono da molti esempi fatti nell’analisi svolta nelle successive pagine dell’elaborato. Cfr., in particolare, il cap. II della Parte Seconda e il par. I del cap. II della Parte Terza.

³⁶¹ Per un’accurata analisi dello scenario in cui versa oggi l’ente provinciale, si veda: C. TUBERTINI, *L’attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, n. 1, pp. 99 ss. Sul tema dei tagli e delle risorse economiche ridotte con cui devono fare i conti oggi le Province e le Città metropolitane, si veda anche: M. DE DONNO, *La nuova Provincia*, op. cit., *passim*, e, in special modo, p. 2, ove l’Autrice cita alcune audizioni in Commissione Bilancio della Camera dei Deputati per porre in risalto proprio questa tematica.

potestà urbanistiche provinciali attuali alla luce del contesto normativo: la definizione di effetti conformativi intesi come prescrizioni direttamente operative e cogenti nei confronti dei proprietari di immobili e quindi sul settore dell'edilizia³⁶².

Per ultimo, è facile prevedere che una simile impostazione faccia emergere nuovamente le preoccupazioni per l'autonomia comunale che così potrebbe essere ulteriormente svuotata. Si crede, però, che ciò possa non avvenire approcciandosi a simili strumenti in chiave puramente collaborativa. Il supporto provinciale nella definizione di azioni non direttamente collegate con necessità diffuse sul territorio provinciale e aventi effetti conformativi della proprietà dovrebbe essere attivato su base volontaria dai comuni in difficoltà e le decisioni finali, pur prese a livello provinciale, dovrebbero essere saldamente legate a un confronto concreto da realizzarsi, prima, in una sede tecnica (gli uffici comunali e provinciali preposti) e, poi, in una politica nell'ambito di organi collegiali elettivi in cui siano rappresentati effettivamente i territori³⁶³.

Offerte queste proposte, ritenendo comunque oggi preferibile un inquadramento funzionale dei diversi enti nel governo del territorio, per giungere definitivamente a un più coerente impostazione ordinamentale e a una nuova considerazione dell'assetto complessivo delle competenze di tutti i livelli di governo, in modo da dare finalmente piena e organica attuazione ai principi costituzionali emergenti dal nuovo impianto del Titolo V³⁶⁴, anche in questo campo, risulta comunque essenziale, indipendentemente dall'idea di fondo sposata, una decisa scelta statale. Il Parlamento dovrebbe infatti esprimersi definitivamente sul carattere strategico, conformativo, o di mero coordinamento del Piano provinciale, lasciando poi alle Regioni il compito di strutturare lo strumento e di raccordarlo con gli altri livelli di pianificazione: ciò in ragione di differenti attribuzioni ben delimitate e di una riforma organica dell'amministrazione del territorio, cui sarà affidata eventualmente la nuova funzione urbanistica.

³⁶² Cfr. G. TORELLI, *La pianificazione di area vasta nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017 e il Gattopardo*, op. cit., p. 764 e la dottrina *ivi* richiamata.

³⁶³ Ciò spinge direttamente ad interrogarsi sulle modalità di elezioni degli organi politici dell'ente provinciale. I piani conformativi, nel nostro ordinamento, sono stati storicamente affidati all'approvazione di organi direttamente rappresentativi della cittadinanza. Così non avviene nel caso del piano territoriale attuale, affidato a una Provincia eletta tramite elezioni di secondo grado. Cfr. sulle modalità elettiva degli organi politici provinciali: M. CAMMELLI, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Mulino*, 2020, n. 3, pp. 396 ss.

³⁶⁴ In favore dell'adozione generalizzata di un approccio metodologico simile nell'ambito dell'azione amministrativa si è recentemente espresso: G. MELONI, *Le funzioni amministrative*, in *Quad. Riv. Amm. Comm.*, n. 5, 2023, p. 26.

4.3. La Città Metropolitana

Diverso parrebbe essere il quadro se si guarda alle funzioni delle Città Metropolitane e alla pianificazione metropolitana. Questo ente nasce proprio dall'idea che la peculiarità di fondo dell'agglomerato urbano costituitosi intorno ad alcune grandi città avesse bisogno di un livello di governo più ampio cui demandare funzioni di pianificazione più marcate, non limitate, dunque, a un mero coordinamento³⁶⁵. Dopo una lunga serie di dibattiti, avviati già negli anni '70 del secolo scorso e confluiti nella prima individuazione legislativa delle "Aree Metropolitane" nella legge n. 142/1990, la l. n. 56/2014 ha definitivamente istituito e ordinato il nuovo ente, già costituzionalizzato con la riforma costituzionale del 2001, la quale sembrava già auspicare una differenziazione marcata tra la Provincia e il nuovo ente di area vasta³⁶⁶.

Alla Città Metropolitana è oggi attribuito un ruolo particolarmente significativo, con riguardo alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano, la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione e, per ciò che qui interessa maggiormente, quello di pianificazione territoriale tramite la redazione di un Piano territoriale metropolitano (PTM) che, anche in raccordo con il Piano strategico redatto dallo stesso ente ai sensi della l. n. 56/2014, art. 1, comma 44, lett. a) ed e), proietta l'attenzione sullo sviluppo territoriale ed economico dell'area³⁶⁷.

Proprio questa visione è rintracciabile anche nelle recenti scelte del legislatore statale e, in special modo, nel d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 ("Riordino dei servizi pubblici essenziali") il cui l'art. 5 affida alla Città Metropolitana una visione integrata e strategica dei servizi pubblici³⁶⁸.

Anche se questo è l'inquadramento di fondo³⁶⁹, alcuni Autori hanno sottolineato che la pianificazione metropolitana rischia di non distaccarsi molto da quella provinciale, posto

³⁶⁵ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021, p. 97.

³⁶⁶ A. POGGI, *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V*, op. cit., p. 82.

³⁶⁷ *Ivi*, p. 105. In questo senso, utilizzando l'esempio della pianificazione metropolitana bolognese, anche T. BONETTI, *Itinerari collaborativi nell'Area metropolitana di Bologna*, op. cit., 2023, pp. 87 ss.

³⁶⁸ Nello specifico, l'art. 5 comma 1, prevede: «Ferre restando le disposizioni regionali, nelle città metropolitane è sviluppata e potenziata la gestione integrata sul territorio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ivi compresa la realizzazione e gestione delle reti e degli impianti funzionali. A tal fine, il comune capoluogo può essere delegato dai comuni ricompresi nella città metropolitana a esercitare le funzioni comunali in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica per conto e nell'interesse degli altri comuni».

³⁶⁹ Che sconta comunque diversi profili di difficile attuazione. Si veda, ad esempio, l'analisi svolta da R. MEDDA, *Il governo locale delle aree urbane in Italia Profili giuridici alla luce dell'esperienza comparata*,

che i destinatari delle previsioni pianificatorie sono sempre e comunque i Comuni costituenti l'ente metropolitano³⁷⁰. Questa osservazione non è però confermata dalla prima legge regionale urbanistica, successiva alla “Legge Delrio” (quella emiliano-romagnola), che in base all'art. 1, comma 44, lett. b), della legge n. 56/2014, il quale stabilisce che l'attività di “pianificazione territoriale generale” costituisce una funzione fondamentale delle Città metropolitane, pare aver affermato la centralità del Piano territoriale metropolitano rispetto al governo delle corrispondenti dinamiche territoriali. Ciò traspare, ad esempio, dalla piena ricomprensione della componente strategica metropolitana all'interno della pianificazione territoriale regionale, segnatamente per quanto attiene al ruolo e agli obiettivi di sviluppo strategico dell'area metropolitana³⁷¹. Per di più, guardando direttamente ai contenuti e alla *ratio* del PTM di Bologna (approvato il 12 maggio 2021), questo vuole rappresentare il punto di raccordo tra il Piano strategico metropolitano, cornice generale degli obiettivi da territorializzare, le scelte del Piano urbano della mobilità sostenibile e gli impegni di sostenibilità della Carta di Bologna per l'ambiente³⁷². L'intento del pianificatore di collegare questi livelli di *governance* differenti sembrerebbe dover essere perseguito tramite azioni pregnanti e collegate che richiedono alle amministrazioni presenti sul territorio di dialogare e collaborare per raggiungere obiettivi univoci e condivisi. Un esempio di tale approccio può sicuramente essere il “fondo perequativo metropolitano”, il quale, secondo alcuni giuristi che hanno collaborato nell'elaborazione del Piano bolognese, sarebbe «segno tangibile del vincolo solidaristico che unisce, in una relazione simbiotica, tra di loro le unioni e i comuni della e nella città metropolitana e, quindi, tutti i cittadini e i territori della comunità metropolitana»³⁷³.

Conferme in questo senso giungono anche da un altro Piano urbanistico metropolitano intervenuto di recente, ossia quello milanese, approvato dal Consiglio Metropolitano nella seduta dell'11 maggio 2021, con Deliberazione n. 16. Quest'ultimo vuole porsi «in netta discontinuità rispetto alla precedente stagione pianificatoria e rivestire un ruolo profondamente innovativo che lo colloca in posizione autonoma rispetto al complesso

Napoli, ESI, 2022, pp. 175-248, in cui l'Autore, anche alla luce delle esperienze estere, evidenzia che l'ente metropolitano è lontano dal trovare una connotazione definitiva.

³⁷⁰ S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., p. 77.

³⁷¹ Cfr. T. BONETTI, *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, op. cit., p. 391.

³⁷² Cfr. “Le Strategie del Piano”, rinvenibili al link: https://www.ptmbologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/ptm_approvato/Strategie/Strategie.pdf.

³⁷³ T. BONETTI, *Itinerari collaborativi nell'Area metropolitana di Bologna*, op. cit., 2023, p. 91.

degli strumenti di pianificazione sovracomunale»³⁷⁴. Il Piano, inoltre, è contraddistinto «dall'attribuzione di funzioni propriamente regolatorie e non solo di coordinamento allo strumento territoriale metropolitano»³⁷⁵, permettendo «di esprimere, in relazione a tali profili, previsioni pianificatorie direttamente conformative dei suoli che incidono sugli aspetti ambientali di scala vasta, sul grado di attrattività del territorio metropolitano entro uno scenario fortemente competitivo e sui livelli di coesione territoriale e sociale»³⁷⁶.

In effetti, esso risulta connaturato da un profondo e pregnante sguardo sì strategico, ma anche propulsivo del territorio in senso forte e pregnante, essendo costruito intorno alla coniugazione in un'unica chiara cornice pianificatoria delle azioni vertenti sul “Sistema infrastrutturale”, sugli “Ambiti, sistemi ed elementi di rilevanza paesaggistica”, sulla “Rete verde metropolitana”, sugli “Ambiti destinati all'attività agricola di interesse strategico”, sulla “Difesa del suolo e ciclo delle acque”, sui cambiamenti climatici e sulla mobilità urbana.

In questo caso le novità emergono anche dal fatto che la componente precettivo-normativa, direttamente connessa alla componente propositivo-programmatica, svolge un indubbio ruolo di protagonista nello strumento, riproponendosi, tramite norme direttamente prescrittive, di suggerire, indirizzare e verificare, in chiave unificata ma flessibile, le modalità di cura e gestione di interessi pubblici di natura territoriali considerati sovracomunali da parte dei Comuni dell'area metropolitana³⁷⁷.

È evidente, dunque, che – per quanto si tratti solo di alcuni esempi – le Città Metropolitane si stiano pian piano emancipando, anche a livello urbanistico-territoriale, dall'impianto funzionale storicamente affidato loro nel contesto ordinamentale, contrassegnato dalla

³⁷⁴ “Documento di sintesi Piano Territoriale Metropolitano”, 2022, p. 4, consultabile al seguente link: https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PTM/iter/PTM_publicato_burl/media/PTM_DocumentoDiSintesi_20220321.pdf.

³⁷⁵ *Ibidem.*

³⁷⁶ *Ibidem.*

³⁷⁷ Si prendano come riferimento di questa intenzione del pianificatore milanese soprattutto le “Strategie Tematico Territoriali Metropolitane” approvate con decreto del Sindaco metropolitano n.77/2022 del 14 aprile 2022 che, secondo la valorizzazione di un “principio di miglior definizione”, puntano a porre in essere un'attività di pianificazione circolare e flessibile, indirizzata verso gli enti comunali e basata sulla conoscenza, sull'analisi dei problemi e sulla ricerca di soluzioni coordinate negli ambiti 1) della sostenibilità, delle emergenze ambientali e della rigenerazione 2) della coesione sociale, dei servizi sovracomunali e metropolitani; e 3) dell'innovazione degli spazi della produzione, dei servizi e della distribuzione. Tutti ambiti da sottoporre a sistematica verifica della Città metropolitana. Cfr. “Strategie Tematico Territoriali Metropolitane” in <https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/STTM/index.html>.

presenza della sola Provincia quale ente locale intermedio³⁷⁸, intestandosi un ruolo sia strategico che conformativo e non assimilabile a quello di nessun altro ente territoriale conosciuto nel nostro ordinamento³⁷⁹.

Ciò si deve, probabilmente, anche e soprattutto al fatto che, a livello internazionale prima e interno poi, si è cominciato a guardare all'esperienza delle cd. “*smart communities*” e

³⁷⁸ Anche la proposta di legge urbanistica statale elaborata dalla Commissione di esperti (la cui nomina risale al 2021) ha preso atto di questa impostazione. Per quanto riguarda la pianificazione provinciale, viene infatti confermato il piano territoriale di coordinamento previsto dall'articolo 20, comma 2, del TUEL, mentre vengono plasmate compiutamente le funzioni metropolitane in una chiave “mista” strategico-pianificatori. L'art. 8 della Proposta, infatti, delinea in questi termini il Piano Territoriale Metropolitan:

«1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 44, lettera b), della legge 7 aprile 2014, n. 56, la pianificazione territoriale generale costituisce funzione fondamentale delle Città metropolitane.

2. La pianificazione territoriale generale di cui al comma 1, con una dimensione strutturale e previsiva di medio e lungo periodo e in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute e, comunque, nel rispetto degli atti di programmazione e pianificazione di competenza statale e regionale, assume gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive del piano strategico metropolitano di cui al precedente articolo 7, concorrendo progressivamente ad attuarne i contenuti. Assume, altresì, gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive degli altri atti di programmazione e pianificazione delle città metropolitane, compresi i contenuti dei piani urbani di mobilità sostenibile (PUMS) di cui al decreto del ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 4 agosto 2017.

3. La pianificazione territoriale generale di cui al comma 1 stabilisce indirizzi, direttive, prescrizioni e vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano e, in particolare, disciplina:

- a) le infrastrutture strategiche metropolitane nonché i servizi per la mobilità di scala metropolitana;
- b) le reti, gli impianti e le infrastrutture territoriali relativi ai servizi idrici integrati e agli impianti di produzione e distribuzione energetica;
- c) le dotazioni territoriali e i servizi pubblici di area vasta di tipo socioassistenziale, dell'istruzione superiore e della sicurezza del territorio;
- d) gli insediamenti a cui la disciplina vigente riconosce rilievo sovracomunale per la forte attrattività di persone e di mezzi e per il significativo impatto sull'ambiente e sul sistema insediativo e della mobilità, quali i poli funzionali, le aree produttive sovracomunali e quelle ecologicamente attrezzate, le grandi strutture di vendita, le multisale cinematografiche di rilievo sovracomunale;
- e) le reti ecologiche e le altre infrastrutture verdi extraurbane;
- f) i servizi ecosistemici e ambientali presenti nell'ambito territoriale di propria competenza;
- g) il territorio rurale, in conformità alle disposizioni della pianificazione sovraordinata.

4. In riferimento ai contenuti di cui al comma 3, le città metropolitane, attraverso il piano territoriale generale, definiscono e rappresentano gli elementi che connotano il territorio extraurbano e che costituiscono riferimento necessario per i nuovi insediamenti realizzabili all'esterno del territorio urbanizzato.

5. Le città metropolitane, attraverso il piano territoriale generale e nel rispetto delle eventuali disposizioni normative di fonte regionale, stabiliscono forme, strumenti e modalità per assicurare la perequazione territoriale di cui al successivo articolo 13 tra i comuni compresi nel territorio metropolitano».

³⁷⁹ E ciò sia per quanto riguarda il contesto italiano (D. DONATI, *De ciudades a metrópolis en Italia: intenciones y realidad de una entidad con vocación estratégica*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2022, pp. 177 ss.; E. GUARNIERI, *Il piano strategico alla luce degli statuti adottati dalle città metropolitane*, in *Osservatorio sulle Città metropolitane*, in *urbanit.it*, 2016; M. BROCCA, *Coesione territoriale e città metropolitane*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale*, op. cit., pp. 155 ss.), sia anche quello francese (F.R. PONTÓN, *La cláusula de competencia general en Francia: tortuoso recorrido y pesada digestión*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2022, pp. 219-222 e pp. 234-239), spagnolo (M.R. ALONSO IBÁÑEZ, *La planificación estratégica y el espacio metropolitano: más allá del dimensionamiento y la eficacia en la gestión territorial*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2022, pp. 61 ss.), nonché per quanto riguarda molti altri stati europei (cfr. D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, op. cit., pp. 24-29).

“*smart cities*”³⁸⁰, ossia, città che puntano a cogliere dalle sfide contemporanee l’occasione per una riorganizzazione anche dell’azione amministrativa locale per divenire più efficienti e sostenibili, innalzando la qualità di vita dei cittadini³⁸¹.

Ciononostante, pur essendo centrale il ruolo delle città nelle sfide globali incarnate dai nuovi interessi pubblici di tipo territoriale, come confermato anche dalle politiche europee³⁸², in dottrina è stato osservato quanto sia importante che nell’ordinamento italiano a questo fenomeno corrisponda uno specifico apparato normativo che sappia cogliere e tradurre giuridicamente le ormai evidenti differenziazioni tra aree urbane³⁸³.

Per poter recepire tali legittime sollecitazioni nella legislazione statale di governo del territorio, si potrebbero guardare, ad esempio, ai “*Planes de acción territorial*” disciplinati nella Ley n. 5, de 25 de julio 2014, de *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, della *Comunitat Valenciana*. Questi ultimi sono intesi come «*instrumentos de ordenación territorial que desarrollan, en ámbitos territoriales concretos o en ámbitos sectoriales específicos, los objetivos, principios y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*» (art. 16). Per quanto riguarda i loro poteri specifici, invece, è interessante notare che questi possono a) sviluppare, completare e anche modificare aspetti della Strategia territoriale della Comunità Valenciana, come conseguenza di un’analisi territoriale più dettagliata della sua portata, mantenendo la coerenza con la pianificazione settoriale della *Generalitat*; b) riservare terreni per provvedimenti di interesse sovracomunale, zonizzare e classificare direttamente i terreni e articolare la pianificazione urbanistica di centri, o zone ambientali di ampia influenza sovracomunale; c) modificare le determinazioni dell’assetto strutturale dei piani comunali, nonché disporre il loro

³⁸⁰ Per un attento inquadramento dei concetti, si veda lo studio: G.F. FERRARI, *Smart City. L’evoluzione di un’idea*, Milano, Mimesis, 2020.

³⁸¹ Cfr. F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo stato*, Torino, Giappichelli, 2022; F. PIZZOLATO, A. SCALONE, F. CORVAJA (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019; G. PAVANI, *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*, in *Idf*, n. 2019, pp. 849 ss.; G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, op. cit., pp. 5 ss.; R. CAVALLO PERIN, *L’ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, pp. 365 ss.; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, in *Idf*, n. 1, 2018, pp. 29 ss.; C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy. Nell’età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in E. POLIZZI, M. BASSOLI (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016; M. ROVERSI MONACO, *La città nell’ordinamento giuridico*, in *Idf*, n. 4, 2016, pp. 975 ss.

³⁸² Argomento che sarà approfondito nei parr. 2.1 e 2.2. del cap. II, Parte Seconda, del presente elaborato.

³⁸³ F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, 2015, p. 22. In questo senso anche: M. CAPORALE, *L’intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Idf*, 2015, p. 859. Lo suggeriva, già nel 2011, ragionando sulle critiche mosse nei confronti dell’ente provinciale e suggerendo una soluzione di “compromesso” che puntasse all’efficientamento delle funzioni, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Idf*, n. 3, 2011, p. 499.

adeguamento alle loro nuove disposizioni. Sulla base di queste potestà pianificatorie, appare evidente quanto questo modello di pianificazione territoriale, sconosciuto nel nostro ordinamento, si presti al ruolo che le Città Metropolitane stanno cercando di ritagliarsi³⁸⁴.

4.4. La Regione

Così delineato questo quadro e continuando nel percorso di analisi ascendente degli enti territoriali costituenti la Repubblica, permangono due interrogativi cui provare a dare risposta: cosa resta delle funzioni di governo del territorio della Regione? E come si potrà inserire l'ente nell'apparato amministrativo di tipo collaborativo e finalistico di cui si stanno provando a delineare i tratti essenziali?

La complicazione del coordinamento e dell'individuazione di uno specifico ruolo svolto da questi enti nel governo del territorio³⁸⁵ non deve scoraggiare, anche in questo caso, la ricerca di una specifica collocazione coerente dei poteri regionali. Per rispondere a questi quesiti, volendo continuare ad inserire le osservazioni e le proposte in uno scenario sistematico, appare utile guardare al ruolo delle Regioni nell'ordinamento.

Innanzitutto, è bene ricordare, con riferimento ai contrasti emersi, anzitutto, in relazione al riparto delle competenze legislative e, quindi, delle stesse funzioni amministrative, l'insegnamento di alcuni illustri giuristi contemporanei che, guardando al ruolo delle autonomie, hanno ribadito come la capacità di regolazione riconosciuta a diversi centri di potere favorisca la differenziazione del diritto, il pluralismo istituzionale e la democratizzazione³⁸⁶.

A tal proposito, la Corte Costituzionale, al fine di non sacrificare del tutto le potestà regionali, ha puntualmente richiamato al rispetto del principio di leale collaborazione

³⁸⁴ In senso simile si è espresso G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in S. TORRICELLI (a cura di), *Ragionando di diritto delle pubbliche amministrazioni in occasione dell'ottantesimo compleanno di Domenico Sorace*, Napoli, ESI, 2020, in cui l'Autore evidenzia che le grandi città stanno progressivamente emergendo come nuovi soggetti giuridici capaci di assicurare nuove forme di diritto, nuovi processi, nuove iniziative. Tutte iniziative e funzioni che proprio i nuovi PTM paiono farsi carico di realizzare nell'area vasta metropolitana.

³⁸⁵ Tenendo ben presente anche l'abbandono generalizzato delle leggi regionali al sistema di "etero-approvazione" del PRG, in favore di procedimenti che prevedono una "auto-approvazione" da parte dei Comuni o, anche, il profondo ridimensionamento del ruolo della pianificazione regionale. Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., pp. 71-75; 140-154 (per quanto riguarda il primo profilo) e pp. pp. 71-75 e 109-112 (per quanto riguarda il secondo).

³⁸⁶ H. KELSEN, *Il primato del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 61 ss.

tramite il più ampio uso del “sistema delle conferenze”, sino al punto da farne un riferimento giuridicamente imprescindibile ogniqualvolta ci sia il rischio di trovarsi dinnanzi a un intreccio di livelli di competenze altamente intricato³⁸⁷. Molti Autori hanno sottolineato l’utilità di questo strumento e la necessaria implementazione³⁸⁸. Nonostante ciò, si ritiene che, nel quadro complesso emerso, non possa essere un unico istituto a risolvere problematiche così vaste e cementatesi negli anni³⁸⁹. Ciò anche in virtù di quanto già evidenziato in dottrina³⁹⁰, ossia che le Conferenze si pongono come sede di un confronto che non può mai definirsi in modo rigorosamente neutrale poiché il terreno sul quale esse hanno sempre operato è stato individuato nell’esercizio di poteri di cui un soggetto pubblico (lo Stato o la Regione) era già stato individuato come principale esercente, relegando quindi, già in fase di partenza, gli altri enti pubblici ad un ruolo marginale e di secondo piano.

In chiave razionalizzatrice, allora, con riferimento al rapporto tra enti differenti, va evidenziato che un sistema che richiede sempre maggiore coordinamento tra amministrazioni, rapidità ed efficienza nelle azioni e gestione oculata delle risorse³⁹¹, anche in vigenza dei migliori strumenti di raccordo istituzionale, ha effettivamente bisogno di una riduzione degli episodi di possibile sovrapposizione tra medesime funzioni. Tale risultato può essere raggiunto, non tanto con l’eliminazione di un ente territoriale (come in

³⁸⁷ S. PAJNO, *Il sistema delle conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio nell’esperienza repubblicana*, in *Un nuovo regionalismo per l’Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, p. 414. Sul sistema delle conferenze, oltre alla dottrina già citata, si vedano anche: R. CARIDÀ, *Leale cooperazione e sistema delle conferenze*, Padova, Cedam, 2018; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e innovazioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 19 ss.; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Idf*, nn. 1-2, 2010, pp. 93 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli Jovene, 2006; A. AZZENA, *Conferenze Stato-autonomie territoriali* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 415-442; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell’Unione europea*, Padova, Cedam, 1995.

³⁸⁸ G. RIVOSECCHI, *Il sistema delle Conferenze e l’evoluzione delle relazioni istituzionali: le prospettive*, in *Un nuovo regionalismo per l’Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, op. cit., pp. 423-443, ove l’Autore evidenzia i possibili interventi riformatori per rendere maggiormente incisivo questo strumento.

³⁸⁹ D’altronde, le stesse decisioni della Corte Costituzionale che si sono analizzate nei primi capitoli, spesso risolte con il rinvio al confronto e al dialogo tra Stato e Regioni, se da un lato hanno certamente riassetato gli equilibri nelle dispute di specie, non hanno risolto né alleggerito il conflitto alla radice che sta alla base di un assetto istituzionale alla continua ricerca di equilibri.

³⁹⁰ F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, op. cit., p. 355.

³⁹¹ Cfr. C. TUBERTINI, *Le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane. Nuove dinamiche nei rapporti con le Regioni*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un’analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 70.

passato si è provato a fare con la Provincia), ovvero con la riallocazione delle funzioni, ma anche e soprattutto con un cambio di approccio nell'utilizzo delle stesse da parte degli enti, ispirato proprio alle differenze innate dei territori e alle diverse esigenze.

Non resta allora che guardare al definitivo inquadramento delle Regioni, anche nel contesto in discussione, all'interno della categoria identificata in dottrina con la dicitura "ente sistema"³⁹², ossia un ente che sappia stabilire relazioni istituzionali, orizzontali e verticali e, al contempo, farsi perno di un sistema territoriale integrato, configurandosi definitivamente come ente di indirizzo, programmazione e controllo.

Venendo specificamente alle potestà amministrative di governo del territorio, appare evidente che le ragioni del "fallimento del modello pluralista" italiano, sottolineate già da tempo dalla dottrina che ne ha evidenziato anche probabili ragioni storiche³⁹³ ed emerse in un recente studio³⁹⁴, appaiono molto simili alle ragioni del fallimento del modello plurilivello di governo del territorio, tutt'oggi in vigore. Infatti, tutte le dinamiche riscontrate in base a una visione generale emergono nel contesto urbanistico-territoriale. Soprattutto, è evidente l'osservazione secondo cui le dinamiche di un ordinamento «in cui la prevalenza dello Stato centrale è netta, sia sul fronte legislativo che amministrativo», favoriscono la «propensione delle Regioni a attrarre a sé le funzioni amministrative degli enti minori, rivelando un atteggiamento che, anziché favorire sinergie, apre un ulteriore fronte di tensione su base territoriale»³⁹⁵. Anche nel contesto del governo del territorio appare essenziale, allora, cogliere i suggerimenti della dottrina e spogliare la Regione dal ruolo che le è stato generalmente riconosciuto, ossia quello di ente di "grande amministrazione", per interrompere il conflitto latente con lo Stato e con gli enti locali e per permetterle di assumere definitivamente il più efficace ruolo di interlocutore privilegiato con il centro, nella chiave di farsi soggetto strategico, propulsore dello sviluppo sostenibile e sociale del territorio³⁹⁶.

³⁹² E. D'ORLANDO, *La Regione come baricentro della comunità territoriale e la nuova "alleanza" con il sistema degli enti locali*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, op. cit., passim.

³⁹³ Si veda, in particolar modo, l'analisi di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, in *Idf*, nn. 1-2, 2010, pp. 81-88.

³⁹⁴ G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 483 ss.

³⁹⁵ *Ivi*, p. 495. Paradigmatiche in tal senso le sentenze della Corte Costituzionale (n. 179/2019 e 202/2021) analizzate nel par. 2 del cap. II, Parte Prima, dell'elaborato.

³⁹⁶ *Ivi*, pp. 494 e 512.

Come farlo sul piano pratico? Nel settore qui in analisi alcuni studi hanno suggerito³⁹⁷ di valorizzare il Piano paesaggistico regionale di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42/2004 ("Codice dei beni culturali e del paesaggio"), giungendo persino a proporlo come unico mezzo di gestione del territorio e di depianificazione delle attuali misure esistenti³⁹⁸. Tralasciando il fatto che ad oggi soltanto cinque regioni hanno portato a conclusione l'iter di formazione di tale strumento³⁹⁹, va comunque evidenziato che a) la nozione di "paesaggio", pur considerata ormai nei termini estensivi sopra chiariti, resta ancorata alla tutela di un interesse pubblico primario⁴⁰⁰; b) la finalità della pianificazione ad esso preposta mantiene una caratterizzazione completamente differente rispetto a quella puramente urbanistico-territoriale⁴⁰¹; e, ancora, che c) la pianificazione paesaggistica presenta una caratterizzazione programmatica e strategica (la cui visione complessiva

³⁹⁷ P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2019, pp. 497 ss.; P. MARZARO, *L'amministrazione del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 24 ss.

³⁹⁸ L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, op. cit., pp. 335 ss.

³⁹⁹ Sull'esperienza delle Regioni che si sono dotate del Piano paesaggistico si veda sempre: L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, op. cit., pp. 119-188 e pp. 251-257. Per la specifica analisi della normativa attinente al Piano paesaggistico regionale di cui si sono dotate Toscana e Puglia si veda anche N. VETTORI, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, n. 1, 2017.

⁴⁰⁰ Lo ha ribadito di recente la Corte Cost. 17 novembre 2020, n. 240 (in *cortecostituzionale.it*) affermando «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (cons. dir. p. 6.2). Si veda, in tal senso, anche la giurisprudenza costituzionale e amministrativa richiamata nei precedenti capitoli.

⁴⁰¹ Così: G.F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, op. cit., pp. 142-143. Ciò emerge, peraltro, anche dall'analisi dell'oggetto della pianificazione paesaggistica, il quale nei piani approvati, pur essendo contraddistinto da una visione "integrata", resta comunque circoscrivibile a un'attività di tipo puramente protettivo (N. VETTORI, *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, op. cit., par. 6). L'adozione del piano paesaggistico come unico piano a livello regionale, stante queste osservazioni, rischierebbe, ad esempio, se non di relegare in un ruolo marginale la strategia e pianificazione economica, almeno di toglierle quel ruolo centrale nella definizione delle decisioni complessive che le è stato riservato nelle leggi regionali di "quarta generazione" e nel dibattito dottrinale. Si veda, in tal senso: E. PICOZZA, *Strumenti urbanistici e attività economiche*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, op. cit., pp. 67 ss. L'inadeguatezza del piano paesaggistico a svolgere il ruolo di unico piano di governo del territorio a livello regionale, inoltre, è attualmente sconfessata anche dall'approccio della Corte Costituzionale nelle controversie che riguardano il conflitto tra le sue previsioni e altra di natura differente, sempre improntato alla netta prevalenza delle prime, sulle seconde (si veda, in proposito, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Alcune riflessioni sulla potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente. [...] [Osservazione a sentenza] Corte cost., 29 ottobre n. 272*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2009, pp. 5132 ss.) e dallo stesso diritto positivo, poiché, come evidenziato di recente da autorevole dottrina (V. CERULLI IRELLI, *Legislazione e amministrazione nel governo del territorio (tra stato e regioni)*, in *ASTRID Rassegna*, n. 8, 2023, p. 12), il piano paesaggistico sfugge dall'ordinario impianto di pianificazione non tanto per il suo contenuto, quanto per la sua "forza" che gli attribuisce quelle caratteristiche "tiranniche" nei confronti delle pianificazioni del livello di governo sottostanti tipiche della pianificazione di settore («il piano paesaggistico è piano territoriale in se stesso, dato il suo contenuto generale, ma ha una forza vincolante maggiore rispetto al piano territoriale di coordinamento, e si impone sullo stesso piano territoriale di coordinamento se da esso distinto»).

dovrebbe tipicizzare lo strumento urbanistico regionale) abbastanza circoscritta e monodirezionata.

La strada da percorrere, allora, appare solo in parte quella tracciata nel progetto di legge recante “Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio” elaborato da una commissione di esperti nominata dal “Governo Draghi” nel 2021. Tale progetto⁴⁰², dopo aver stabilito all’art. 6, comma 1, che «la pianificazione costituisce la fondamentale modalità di esercizio delle funzioni di governo del territorio», al comma 3 dello stesso articolo prevedeva che «le Regioni nell’esercizio del proprio ruolo istituzionale di indirizzo, pianificazione, e controllo del territorio, si dotano di un unico strumento di pianificazione relativo all’intero territorio regionale». Il principio è certamente da condividere, perché ripropone la concezione ormai unitaria del governo del territorio e del ruolo che dovrebbe avere l’amministrazione regionale in questo campo⁴⁰³, ma che delude le aspettative laddove individua lo strumento chiamato a raggiungere tali risultati proprio in quello disciplinato agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42/2004, non trovando una soluzione che permetta di superare le perplessità appena esposte.

La funzione di pianificazione regionale dovrebbe, invece, essere incardinata in uno strumento dotato di forza prescrittiva esattamente opposta rispetto al Piano paesaggistico e capace, da una lato, di far quello che avrebbe dovuto fare (e sovente non ha fatto⁴⁰⁴) il Piano di coordinamento provinciale, ossia ricondurre in un quadro unitario la pluralità degli strumenti di disciplina degli interessi differenziati che costituiscono troppo spesso un elemento di frattura e sovrapposizione, dandone una lettura chiara e ordinata⁴⁰⁵; dall’altro,

⁴⁰² Che è analizzato più approfonditamente nel par. 5. del cap. I, Parte terza, dell’elaborato.

⁴⁰³ F. ZOVICO, *Presentazione*, in A. BONOMI, R. MASIERO, *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014, p. 2, che propone in questo senso un ampliamento di prospettiva, sostituendo la logica localista, storica protagonista nel governo del territorio, pensando gli interventi su scala più vasta, che può sicuramente essere individuata nel livello regionale.

⁴⁰⁴ S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, op. cit., p. 228. Il mancato utilizzo del PTCP in questo senso ha dapprima fatto sì che fosse il piano di bacino a intestarsi questa funzione “pilota”, salvo, quando nemmeno questo strumento è stato in grado di considerare tutte le tutele che crescevano esponenzialmente, abdicare a sua volta in favore di un sistema di subpianificazione altamente complicato, cui generalmente prova a porre rimedio, laddove approvato, il piano paesaggistico (P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, op. cit., p. 37). Sul Piano di bacino si vedano: A. SAU, *La pianificazione di bacino*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, op. cit., pp. 174 ss.; A. BARTOLINI, *Piano di bacino* (art. 65 d.lgs. 3.4.2006, n. 152), in S. BATTINI, L. CASINI, C. VITALE (a cura di), *Codice di Edilizia e Urbanistica*, op. cit., pp. 783 ss.; L. RINALDI, *I Piani di bacino nella previsione della l. n. 183/89*, Milano, Giuffrè, 1992.

⁴⁰⁵ In questo senso, la Regione dovrebbe implementare la collaborazione con le “Agenzie regionali protezioni ambiente”, le quali, soprattutto negli ultimi anni, hanno svolto una vasta azione d’indagine sulle tematiche ambientali inerenti ai differenti territori. Questa azione tecnico-operativa, lontana dal condizionamento politico, ha già prodotto e (si spera) produrrà nei prossimi anni, un apparato conoscitivo essenziale al fine di

di inserire le discipline di settore in un quadro sistematico e strategico dell'intero assetto territoriale regionale, che potrà in un secondo momento essere sviluppato dagli enti dei livelli sottostanti. Ciò a maggior ragione se si considera che, come affermato, «l'ambito di pianificazione di coordinamento, in cui si intersecano le questioni territoriali e quelle infrastrutturali che consentono alle imprese di trovare lo spazio per esprimere le loro capacità produttive e innovative, nel contesto di una economia sostenibile, è dato dal sistema regionale e anche dalle interazioni tra le Regioni, dal momento che questi ambiti appaiono essere quelli che esprimono meglio le diverse questioni (meridionale, settentrionale, ecc.) che animano il Paese»⁴⁰⁶.

Lo strumento di pianificazione così inteso, quindi, diverrebbe centrale sia con riferimento ai rapporti con lo Stato centrale (in quanto permetterebbe di impostare e specificare ulteriormente le politiche territoriali perseguite su più piani e collegarle), sia con i livelli sottostanti (semplificando e facilitando l'interpretazione e l'applicazione delle direttive). Ciò con una particolarità qualora si giungesse a una reale distinzione di funzioni urbanistiche tra Provincia e Città Metropolitana. Il livello regionale, in coerenza con quanto già sostenuto, dovrebbe dettare una strategia più marcata per le prime, astenendosi il più possibile per salvaguardare il diverso ruolo che hanno (e potrebbero avere sempre più) le seconde.

Sempre con riferimento agli enti intermedi, poi, in questo scenario andrebbe comunque sempre garantito, in sede di elaborazione della strategia territoriale regionale, il ricorso a meccanismi di compensazione procedurale partecipativa, recuperando il principio espresso in plurime occasioni dalla Corte Costituzionale⁴⁰⁷.

Per ragionare sulla possibilità di dar vita ad uno strumento simile, che trova solide basi nelle intenzioni dei legislatori regionali e negli innovativi piani territoriali regionali

elaborare una pianificazione d'area vasta che, come si è già sostenuto, necessita del più attento apparato conoscitivo possibile. Per approfondire il lavoro e i risultati delle Agenzie regionali, si veda: <https://www.mase.gov.it/pagina/agenzie-regionali-protezioni-ambiente>.

⁴⁰⁶ S. MANGIAMELI, *Il problema dell'integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, in *Dir. Reg.*, n. 3, 2021, p. 510. A rafforzare questa osservazione, peraltro, contribuiscono anche le osservazioni sulla nuova conformazione del "potere di governo del territorio" poste in evidenza nel primo paragrafo del presente capitolo e i "confini territoriali" degli obiettivi individuati dalla normativa europea che emergono nell'analisi svolta nel par. 5.3 del cap. I della Parte Seconda dell'elaborato.

⁴⁰⁷ *Ex multis*: Corte Cost., 22 maggio 2018, n. 126, in *cortecostituzionale.it*. Tratta in modo approfondito l'argomento, soffermandosi sui procedimenti pianificatori e sui possibili equilibri tra le spinte divergenti: P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, op. cit., pp. 738-753.

disciplinati di recente⁴⁰⁸, è bene a questo punto dar conto delle soluzioni individuate, ancora una volta, dai legislatori delle Comunità Autonome spagnole.

Invero, la legislazione autonoma iberica inerente al territorio conosce già da diversi anni modelli di coordinamento pianificatorio regionale innovativi⁴⁰⁹. A conferma di ciò, già nel 2019, con la modifica della *Ley n. 5, de 25 de julio 2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*, la *Comunitat Valenciana*, si è dotata di una struttura territoriale costruita intorno alla *Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*, intesa nell'art. 15 della legge come «*el instrumento marco de la ordenación del territorio en el ámbito de la Comunitat Valenciana y tiene como finalidad la consecución de un territorio integrador en lo social, respetuoso en lo ambiental y competitivo en lo económico*», poi applicata tramite i già richiamati “*Planes de acción territorial*”.

Un altro valido esempio delle tendenze in atto è di certo la già citata⁴¹⁰ *Ley n. 7/2021* della Comunità Autonoma andalusa (“*De impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*”). Dall'intervento legislativo traspare chiaramente l'intenzione della Comunità Autonoma di farsi protagonista dell'intero assetto del territorio regionale, riconoscendosi funzioni amministrative di tipo strategico per quanto riguarda «*la ordenación, ejecución y disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio*» (art. 2.1⁴¹¹).

⁴⁰⁸ Si vedano in particolare le linee direttive del nuovo piano territoriale regionale contenuto nella legge urbanistica dell'Emilia-Romagna (cfr. T. BONETTI, *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, op. cit., pp. 387-384), nonché il caso dell'Umbria, che sarà richiamato in chiusura del paragrafo.

⁴⁰⁹ Cfr. E. RANDO BURGOS, *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 2020, pp. 79-124.

⁴¹⁰ Cfr. il par. 1 del presente capitolo.

⁴¹¹ L'articolo specifica anche quali sono gli ambiti che secondo la Comunità Autonoma “trascendono l'ambito municipale”, ossia:

«a) *El sistema de asentamientos.*

b) *Las vías de comunicaciones e infraestructuras básicas del sistema de transportes.*

c) *Las infraestructuras supralocales para el ciclo del agua, la energía y las telecomunicaciones.*

d) *Los equipamientos, espacios libres y servicios de interés supralocal.*

e) *Las actividades económicas de interés supralocal.*

f) *El uso y aprovechamiento de los recursos naturales básicos, incluido el suelo, y en especial cuando afecte a los suelos rústicos de especial protección por legislación sectorial y a los suelos preservados por los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley.»*

Le differenti e vaste funzioni amministrative di questo tipo ruotano intorno a uno strumento pianificatorio (il *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*⁴¹²) che ha l'obiettivo generale di «*establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la Comunidad Autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en esta ley y para las Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio, así como para la acción pública en general*» (art. 39.1). Interessanti anche le funzioni specifiche del Piano, esplicitate al comma 2 dello stesso art. 39. Esse guardano: all'equilibrio e alla coesione sociale ed economica del territorio; al miglioramento della competitività per lo sviluppo economico; alla qualità della vita dei cittadini; all'uso razionale delle risorse naturali e al raggiungimento di un territorio più resiliente e meno vulnerabile di fronte ai cambiamenti climatici; all'integrazione coordinata delle politiche di sviluppo territoriale dell'Unione europea e dello Stato; al coordinamento e alla cooperazione con le regioni dell'immediato ambiente geopolitico; all'istituzione di un quadro cooperativo interamministrativo tra tutte le amministrazioni della Comunità Autonoma andalusa in materia territoriale e urbana, nonché tra queste ultime e i soggetti rappresentativi degli interessi sociali, economici e settoriali.

Coniugando i fini con il contenuto del piano (art. 40), emerge l'idea di creare un vero e proprio "piano programmatico" (comunque dotato di potere conformativo del territorio), per questo capace di fornire una strategia unica per tutto il territorio regionale e di farsi "ponte" tra le politiche internazionali e nazionali e gli interessi strettamente connessi al territorio e alle esigenze concrete degli enti locali, senza rischiare di invadere i margini d'azione degli enti sovra e sotto-ordinati. Sembrerebbe un virtuoso esempio di come, anche nel contesto di governo del territorio, sia possibile superare la complicazione prodotta dalla frammentazione territoriale tramite la vigenza effettiva del principio di collaborazione e la razionalizzazione degli strumenti amministrativi.

Sembra opportuno segnalare, infine, che questo specifico ruolo autonomico non resta relegato alla funzione principale, ma investe tutte le funzioni ordinali, prima fra tutte quella di controllo. La Comunità Autonoma andalusa ha infatti autonoma competenza diretta (e non sussidiaria) per il ripristino della legalità dinnanzi ad azioni che violino la

⁴¹² Per un'approfondita analisi dello strumento, si veda: D. VERA JURADO, *La Ordenación territorial*, in D. VERA JURADO (coordinado por), *Derecho Administrativo Tomo V: Urbanismo, Orrdenación del Territorio y Medio Ambiente*, op. cit., pp. 43-46.

pianificazione territoriale, indipendentemente dai poteri di ripristino della legalità urbanistica propri dei Comuni (molto simili a quelli di cui sono dotati i Comuni italiani)⁴¹³.

È chiaro che, prima di poter creare e diffondere questo modello, nel nostro ordinamento andrebbe comunque risolta, anche in questo caso preferibilmente a livello statale, la questione giuridica attinente alla natura di piani simili.

In buona sostanza si tratterà di scegliere se utilizzare come riferimento la legislazione umbra, la quale con la l.r. 26 giugno 2009, n. 13 per prima ha dotato l'ente regionale di un Piano urbanistico strategico regionale (PUST)⁴¹⁴, poi divenuto nella l.r. 21 gennaio 2015, n. 1 il Programma strategico territoriale (PST)⁴¹⁵, strumento di livello e scala regionale, di

⁴¹³ Cfr. M. REBOLLO PUIG, *Infracciones, sanciones e inspeccion*, in D. VERA JURADO (coordinado por), *Derecho Administrativo Tomo V: Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, op. cit., pp. 313-327; M. MORENO LINDE, *Restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística*, in ID, pp. 289-312.

⁴¹⁴ Si veda, su tale strumento: A. BARTOLINI, *Linee evolutive della pianificazione di area vasta in Umbria*, in *pausania.it*, 2009.

⁴¹⁵ Il Programma è specificamente disciplinato dall'art. 8 della l.r. n. 1/2015, ove è previsto che «1. Il PST, in coordinamento con gli strumenti regionali di programmazione economico-finanziaria, nonché con i riferimenti programmatici europei e nazionali:

- a) fornisce elementi per la territorializzazione delle politiche regionali di sviluppo nonché dei contenuti propri degli strumenti di programmazione economico-finanziaria;
- b) è strumento di riferimento per l'integrazione di temi e competenze settoriali della Giunta regionale e degli enti locali, nonché strumento per la costruzione e la condivisione delle scelte di sviluppo sostenibile del territorio;
- c) esercita l'integrazione e il raccordo tra la dimensione politico-programmatica dello sviluppo e il governo del territorio, nonché esplicita le opportunità, in chiave di sussidiarietà, per lo sviluppo locale dei vari territori;
- d) promuove la concertazione con le regioni contermini al fine di realizzare le necessarie integrazioni programmatiche per lo sviluppo delle relazioni territoriali, nazionali e interregionali;
- e) individua i temi settoriali di riferimento per la costruzione della visione strategica ed integrata del territorio regionale sulla base delle potenzialità paesaggistico-ambientali e territoriali perseguendo il rapporto coerente tra la localizzazione delle funzioni e dei servizi, il sistema della mobilità e delle infrastrutture tecnologiche ed energetiche.

2. Il PST indica inoltre:

- a) la rete delle infrastrutture lineari, ferroviarie, stradali ed escursionistiche, d'interesse regionale nonché quelle energetiche e per le telecomunicazioni;
- b) la rete delle infrastrutture puntuali e dei principali nodi di interconnessione e scambio, passeggeri e merci, ivi compresi gli attracchi lacuali;
- c) l'area di sedime dell'aeroporto regionale dell'Umbria, definendo le servitù e i vincoli gravanti sulle aree contigue al fine di garantire l'agibilità e la sicurezza dello stesso.

3. Il PST indica le azioni necessarie alla mitigazione del rischio territoriale ed ambientale, al risanamento delle singole componenti dell'ecosistema ed alla valorizzazione delle specificità territoriali dell'Umbria.

4. Il PST è costituito dai seguenti elaborati:

- a) un quadro conoscitivo e valutativo dello stato e delle dinamiche del territorio regionale;
- b) una relazione illustrativa che descrive la visione strategica del territorio regionale, indicando gli eventuali approfondimenti analitici e tematici o settoriali e le modalità attuative, anche attraverso elaborati grafici».

Ma è tutto l'impianto di governo territoriale dell'Umbria che merita di essere richiamato. La legge n. 1/2015 infatti intende la "pianificazione" come la modalità generale di governo del territorio attraverso la quale le politiche pubbliche trovano coerenza, integrazione e sinergia, sulla base di elementi conoscitivi e valutativi condivisi sullo stato e sulle dinamiche del territorio (art. 3, comma 1). Essa si esprime, inoltre, in una pluralità di atti e strumenti specifici, con i quali sono definiti gli obiettivi territoriali e le modalità per il loro perseguimento che si articolano nelle seguenti dimensioni (art. 3, comma 3):

- a) strategica e programmatica, caratterizzata dalla definizione di obiettivi e scelte di medio e lungo termine;

dimensione strategica e programmatica, il quale va in un secondo momento sviluppato a livello “pianificatorio” dal Piano paesaggistico regionale e dai PTCP⁴¹⁶, ovvero riconoscere questi nuovi strumenti come unici strumenti pianificatori regionali preposti alla cura di interessi sensibili e dotati di natura conformativa della proprietà, come avviene negli esempi comparati⁴¹⁷.

Indipendentemente da questa scelta, comunque, sposare a livello generalizzato un siffatto modello anche nel nostro ordinamento permetterebbe di incardinare definitivamente il ruolo regionale nel governo del territorio all’interno di quell’assetto istituzionale europeo che fin dalla fine degli anni ’80, come si andrà a sottolineare, ha ampliato le politiche di coesione e posto sempre più al centro le amministrazioni decentrate e la tematica dello sviluppo equilibrato di tutti i territori dell’Unione⁴¹⁸. Al contempo, sarà così possibile riaffermare quello che è stato individuato come “contenuto primordiale” della funzione urbanistica: momento di ottimizzazione dell’uso del territorio globalmente considerato come espressione di tutte le sue vocazioni⁴¹⁹.

In conclusione, deve essere altresì ribadito che un ruolo di primo piano nella realizzazione del cambio di approccio auspicato negli ultimi paragrafi rimane nelle mani del livello statale. Il contesto giuridico del governo del territorio, già trattato nel presente capitolo, dimostra quanto sia urgente che il livello centrale di governo ripensi le proprie competenze col fine di incardinarle in un’azione legislativa e amministrativa che si serva della compartecipazione⁴²⁰ sinergica e strategica delle Regioni e, più in generale, delle altre autonomie territoriali⁴²¹.

b) regolativa che definisce indirizzi, regole di uso del suolo e modalità di tutela e trasformazione del territorio nella loro dimensione funzionale e spaziale, volte al perseguimento delle strategie e dei programmi di cui alla lettera a);

c) conformativa con valore prescrittivo nei confronti della proprietà e degli altri diritti reali.

⁴¹⁶ E che di conseguenza non presenta carattere conformativo del territorio e della proprietà (ma valenza di mera direttiva programmatica rivolta agli enti territoriali).

⁴¹⁷ Si vedano, in questo senso, i già richiamati artt. 16 della *Ley* n. 5/2014 della Comunità Valenciana e l’art. 39.1 della *Ley* n. 7/2021 della Comunità Autonoma andalusa.

⁴¹⁸ Cfr. R. NANNETTI, *Le Regioni italiane ed il cambiamento di contesto: il percorso funzionale dell’approccio di “governo” a quello di “governance”*, in *Un nuovo regionalismo per l’Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, op. cit., pp. 13-32 e, sulla nuova conformazione dell’amministrazione regionale, si vedano soprattutto pp. 22-27.

⁴¹⁹ P. CHIRULLI, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, op. cit., p. 23; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 21.

⁴²⁰ Accenna ai contenuti di tale suddivisione A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente*, in *Idf*, n. 4, 2022, pp. 792-793, sostenendo che ai livelli europeo e statale andrebbero oggi affidate le funzioni della programmazione delle politiche, il “*design* ecologico” determinativo degli obiettivi e delle *policies*, mentre alle periferie

Un primo passaggio chiave in questo senso, più che l'*iter* di approvazione parlamentare del disegno di legge recante le disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario (*ex art. 116, comma 3 Cost.*⁴²²), che potrebbe presentare ulteriori insidie in merito alle disuguaglianze territoriali e sociali (già forti) all'interno del Paese⁴²³, parrebbe potersi individuare in un cambio di approccio regolatorio e, in particolare, nella definitiva presa di coscienza sulla necessità di adottare finalmente una legge quadro che ristrutturi il contesto giuridico urbanistico delineato nel 1942, accompagnata dalla piena condivisione di questo ruolo dello Stato da parte delle Regioni, argomenti, questi, cui sarà dedicata interamente la Parte Terza dell'elaborato.

5. *Il punto di vista degli amministrati: interessi privati, prerogative e tutele*

L'evoluzione normativa del governo del territorio non ha impattato solo sull'organizzazione amministrativa e sulle funzioni delle pubbliche amministrazioni, ma è stata contraddistinta anche da un maggiore coinvolgimento degli amministrati

(regioni ed enti locali), le funzioni dirette alla realizzazione concreta degli uni e delle altre, tenendo conto delle esigenze dei rispettivi territori e collettività.

⁴²¹ Si vedano in questo senso le proposte di recente formulate da F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, op. cit., pp. 358-361, in cui l'Autore, al di là dell'eventuale differenziazione regionale *ex art. 116, comma 3, Cost.*, suggerisce l'istituzionalizzazione, sfruttando la fase di attuazione del PNRR, di un modello di programmazione e coordinamento statale, in cui i poteri centrali possano diventare spontaneamente recessivi con l'intento di sperimentare la capacità delle autonomie territoriali di agire adeguatamente.

⁴²² In tema di autonomia differenziata si vedano: F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *giustiziainsieme.it*, 2023; F. TIGANO, *Regionalismo differenziato e permanenza della specialità*, in *giustiziainsieme.it*, 2023; G. GARDINI, *Le Regioni ad autonomia differenziata*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 33-41; C. TUBERTINI, *La prospettiva del regionalismo differenziato ed il suo impatto sull'equilibrio finanziario Stato-Regioni*, in ID, pp. 468-478; F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive tra regole ed eccezioni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 689 ss.; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, n.4, pp. 625 ss.; L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116 terzo comma Cost.?*, in *Le Regioni*, 2012, nn. 1-2, pp. 101 ss.; R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, *Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Idf*, n. 1, 2008, pp. 9 ss.; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *Idf*, n. 1, 2008, pp. 88 ss.; A. POGGI, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, 2008, pp. 2 ss.; A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2184 ss.

⁴²³ In merito a questi rischi, già paventati dalla dottrina citata nella nota precedente e a possibili soluzioni per attenuarli, si veda: G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi.it*, 2022, p. 833 ss.; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, n. 5, 2020, p. 95 ss.; A. GIANNOLA, G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Riv. Ec. Mezz.*, nn.1-2, 2018, pp. 14 ss.; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 44 ss.

(ricomprendendo, in questa categoria, sia i cittadini – nel senso di *cives* –, sia anche quei privati che puntano ad una trasformazione del territorio conformemente a propri interessi singolari ed egoistici).

Come evidenziato in dottrina⁴²⁴, infatti, le legislazioni regionali hanno intrapreso un percorso sempre più marcato di democratizzazione dei procedimenti di pianificazione del territorio che può essere inquadrato principalmente a) nell'ampliamento degli strumenti partecipativi; b) nel consolidarsi di alcuni istituti che permettono agli amministrati di partecipare concretamente all'attività di conformazione dei suoli a "valle", nella fase di attuazione delle previsioni pianificatorie e, persino, di intervenire "a monte" della pianificazione, tramite l'adozione di strumenti *lato sensu* consensuali⁴²⁵.

Ciò detto, la collaborazione tra pubblico e privato nell'attività urbanistica non è di certo una novità. Il profilo innovativo delle nuove tendenze è però da rintracciare, come di recente evidenziato⁴²⁶, nel cambio di prospettiva nell'uso di questi strumenti. Infatti, la partecipazione dei privati nell'attività urbanistica è stata storicamente improntata al riequilibrio dei rapporti di forza e al superamento di quel sistema autoritativo che si riteneva avesse a lungo ostato a un bilanciamento delle reciproche convenienze di attori pubblici e privati⁴²⁷. Queste riflessioni sono divenute ancor più attuali in seguito alla radicale trasformazione del contesto socioeconomico che si è registrata a partire dagli anni '90, contrassegnati dalle innumerevoli spinte di matrice europea verso una marcata *deregulation* e un approccio alle discipline pubblicistiche improntato all'efficienza (spesso intesa in termini aziendalistici) e a stretti vincoli di finanza pubblica⁴²⁸.

Oggi, tuttavia, constatati i fallimenti del "modello tipo" immaginato, in cui l'apporto dell'amministrato era utilizzato principalmente laddove l'attività amministrativa scontasse un'ineludibile difficoltà nel perseguimento della cura dell'interesse pubblico "in concreto"⁴²⁹, gli strumenti consensuali e la partecipazione degli amministrati, in un ambito

⁴²⁴ A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, pp. 267 ss.

⁴²⁵ Cfr. P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in *Riv. Giur. Ed.*, 4, 2005, pp. 177 ss.

⁴²⁶ M. DE DONNO, *L'urbanistica consensuale*, op. cit., pp., 141-146.

⁴²⁷ L. GAETA, *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni*, Milano, Franco Angeli, 2022, p. 15; G. BERTI, *Il principio contrattuale nell'azione amministrativa*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, p. 49 ss.

⁴²⁸ A. SANDULLI, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 214; P. URBANI, *Urbanistica consensuale, "pregiudizio del giudice penale" e trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2009, n. 2, pp. 47 ss.

⁴²⁹ G.P. CIRILLO, *Sistema istituzionale di diritto comune*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 119.

giuridico che non è mai riuscito a raggiungere il livello di coinvolgimento garantito, ad esempio, dagli istituti di *démocratie de proximité* francese utilizzati anche in materia urbanistica e paesaggistica (*enquête publique, débat public*), ovvero dagli strumenti dell'urbanistica partecipata del mondo inglese (*public inquiry, public involvement, examination in public*), si stanno progressivamente inquadrando in un modello di regolazione in cui l'apporto esterno all'amministrazione diviene «indispensabile (o quasi)»⁴³⁰, persino nella cura e gestione di quegli interessi pubblici considerati sensibili⁴³¹.

D'altronde, in un contesto come quello che si è ampiamente descritto, in cui il governo del territorio deve mirare (anche) a ricostruire il tessuto sociale, la collaborazione con il privato nell'attività urbanistico-territoriale diventa l'occasione adeguata su cui puntare per raggiungere la migliore qualità conoscitiva, avuto riguardo non tanto o, comunque, non solo allo stato del territorio dal punto di vista fisico-materiale, quanto soprattutto ai bisogni della comunità e delle persone che su quel territorio si sono radicate⁴³².

Questo nuovo scenario, che va stagliandosi anche a livello giuridico, sta del resto a testimoniare l'interiorizzazione di un diverso approccio all'attività pubblica, già teorizzato

⁴³⁰ C. MARZUOLI, *Gli accordi di programma*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente. II. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, p. 467.

⁴³¹ A. CRISMANI, *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2021, p. 55. Il fenomeno, peraltro, non è poi così nuovo e pare consolidarsi nel tempo. Già otto anni fa, infatti, M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. Giur. Ed.*, nn. 1-2, 2016, p. 37, osservava quanto stessero assumendo rilevanza i contratti di fiume e i contratti di paesaggio, esperienze volontarie promosse dal basso, fondate sulla cooperazione tra enti locali e soggetti privati e connotate da schemi di azione consensualistici. Tramite scritti recenti dello stesso Autore (M. BROCCA, *L'amministrazione forestale tra autorità e consenso. Un innovativo strumento: l'accordo di foresta*, in AA.VV., *Liber amicorum. Scritti in onore di Giovanni Cordini*, Napoli Editoriale Scientifica, 2023, pp. 15 ss.) è possibile vedere come questo percorso sia stato rafforzato, segno del successo di questi modelli. Sulla stessa scia possono essere richiamati, inoltre, diverse "buone pratiche" territoriali che guardano alla salvaguardia dei "servizi ecosistemici". Il Parco nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano, riserva naturale di 500mila ettari, ha ad esempio attivato la vendita di "crediti di sostenibilità" sul mercato (certificati da organizzazioni internazionali, tra cui Pefc Italia e Fsc). Questi crediti vengono venduti alle imprese, che li acquistano in modo volontario per sostenere la gestione dell'area boschiva e neutralizzare quegli impatti ambientali che ancora non si riescono a ridurre o eliminare. Su quest'ultima iniziativa, si veda il "*Position paper per la tutela dei servizi ecosistemici 2024*" elaborato dall'Alleanza italiana per lo Sviluppo Sostenibile (ASviS).

⁴³² P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, op. cit., p. 752. Ciò è anche il risultato, probabilmente, dell'assimilazione progressiva di quelle teorie giuridiche (e non) esposte nel par. 3 del presente capitolo.

alla fine del secolo scorso⁴³³ e che, nella fase attuale, trova conferma nelle sperimentazioni avviate da diverse amministrazioni italiane⁴³⁴.

5.1. Verso un principio di partecipazione “obbligata” del privato nel governo del territorio?

Il clima propizio ha, quindi, spinto la dottrina a rafforzare la cogenza del “principio di partecipazione del privato” nell’attività amministrativa e, in special modo, in quella di tipo urbanistico-territoriale⁴³⁵.

Una tale lettura trova sponde di particolare valore anche nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha prima affermato il proprio favore verso la progressiva creazione di nuovi strumenti di inclusione dei privati nei processi pianificatori, ritenendoli «congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali esistono intrecciate attribuzioni e funzioni diverse rischierebbe di vanificare, per l’ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita»⁴³⁶ poi, ragionando sulla natura effettiva del principio di sussidiarietà orizzontale (affermato nell’art. 118, comma 4 Cost.), ha riconosciuto, in chiave estensiva, anche ad enti non specificamente qualificati come “enti del terzo settore” dal d.lgs. 3 luglio 2017 n. 117 (“Codice del Terzo Settore”), la possibilità di essere inquadrati dalla normativa regionale come enti aventi specifiche prerogative nell’attività di governo del territorio⁴³⁷.

⁴³³ Si vedano soprattutto gli studi ispirati alle osservazioni proposte nel celebre saggio G. ARENA, *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 117-118, 1997, pp. 29 ss.

⁴³⁴ Su tutte, l’esperienza bolognese, con il “Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani” (https://www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=5eb41e5ad343fb00803df458) adottato nel 2014 dal Comune di Bologna e di recente sostituito dal “Nuovo Regolamento sulle forme di collaborazione tra Soggetti civici e Amministrazione” del 2023 (<https://www.comune.bologna.it/regolamenti/regolamento-collaborazione-soggetti-civici-amministrazione-beni-comuni-urbani>) che ha poi ispirato una moltitudine di sperimentazioni in tutta la Penisola. In argomento si veda anche il bilancio sullo “stato dell’arte” dell’amministrazione condivisa contenuto nella recente opera: G. ARENA, M. BOMBARDELLI, *L’ amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

⁴³⁵ A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica “reticolare”*, op. cit., pp. 267 ss.

⁴³⁶ Corte Cost. 1 ottobre 2003 n. 303 in *Corr. Giur.*, 2003, pp. 1644 ss.

⁴³⁷ Corte Cost., 26 giugno 2020, n. 131, in *cortecostituzionale.it*. Nel caso di specie, era sottoposto al vaglio di costituzionalità l’art. 5, comma 1, lett. b), l.r. Umbria 11 aprile 2019, n. 2 (“Disciplina delle cooperative di comunità”) ove, in assenza di norme nazionali in materia, erano riconosciute le «cooperative di comunità» le quali, «anche al fine di contrastare fenomeni di spopolamento, declino economico e degrado sociale

Volendo, però, anche in questo caso, vagliare le osservazioni in ottica sistematica, si rendono necessarie alcune precisazioni importanti.

Innanzitutto, pur confermando che la stragrande maggioranza delle leggi regionali hanno ormai rafforzato notevolmente gli istituti partecipativi e collaborativi, ampliando l'ambito di applicazione soggettiva del principio di partecipazione ed estendendolo anche a forme di partecipazione popolare, slegate dalla nozione di "cittadinanza" o "residenza" e basandole soltanto su un legame fattuale col territorio⁴³⁸; estendendo la partecipazione a forme di cittadinanza attiva⁴³⁹; implementando le forme di pubblicità e trasparenza⁴⁴⁰; rafforzando il ruolo svolto dal privato nella fase attuativa della pianificazione⁴⁴¹, emerge comunque una profonda disparità tra gli approcci regionali⁴⁴².

L'esistenza e lo sviluppo dei modelli di legislazione regionale menzionati, in chiave asimmetrica, parrebbe però essere incoerente rispetto al comma 2-bis dell'art. 29 della legge n. 241/1990, che colloca "la partecipazione dell'interessato al procedimento" tra quei livelli essenziali delle prestazioni cui assicurare uniformità su tutto il territorio

urbanistica», acquisivano la possibilità di relazionarsi con l'amministrazione locale nelle forme della co-programmazione, della co-progettazione e dell'accreditamento previste dall'art. 55 d.lgs. n. 117/2017, secondo appositi schemi di convenzione-tipo elaborati in sede regionale. Per un attento commento della sentenza, si veda: D. DONATI, *I principi di sussidiarietà orizzontale e verticale*, op. cit., pp. 105-111.

⁴³⁸ Si veda in questo senso, ad esempio, la definizione di "utenti" ex art. 8 l.r. Basilicata 1999, 20 agosto n. 23.

⁴³⁹ Ci si riferisce a figure simili a quella delle "associazioni economiche e sociali portatrici di rilevanti interessi sul territorio e di interessi diffusi qualificati", di cui all'art. 5 l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11.

⁴⁴⁰ Ad esempio, può essere preso l'art. 2 della l.r. Calabria 16 aprile 2002, n. 19, che molto tempo prima di analoghe azioni legislative in tal senso, ha prevista la pubblicazione online di tutti gli atti generali di governo del territorio.

⁴⁴¹ Si veda quanto affermato dalla l.r. Emilia-Romagna n. 24/2017 che, in apertura, richiede alle amministrazioni pubbliche titolari di funzioni di governo del territorio di addivenire all'elaborazione delle proprie scelte fondamentali «anche mediante la stipula di accordi territoriali e l'istituzione di sedi stabili di concertazione» (art. 1, comma 4) e, ancora, di mirare a valorizzare, oltre alla sostenibilità ambientale degli interventi, «la capacità negoziale dei Comuni» e «la qualità delle proposte progettuali» (art. 1, comma 3). In tal senso va evidenziata la grande importanza che nella legislazione emiliano-romagnola riveste la figura degli "accordi operativi" di cui all'art. 38, ai quali possono accedere, secondo il disposto della legge, "i soggetti attuatori", centrali nella messa a regime delle previsioni del PUG e che possono essere "richiesti" dall'amministrazione tramite "avvisi pubblici di manifestazione di interesse". Ma è più in generale quasi tutta la legislazione regionale ad aver concentrato l'attenzione su forme di "consultazione pubblica". Si vedano, in questo senso, l.r. toscana 2 agosto 2013, n. 46 "Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", l.r. emiliano-romagnola 9 febbraio 2010, n. 3 "Norme per la definizione, riordino e promozione delle procedure di consultazione e partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", la l.r. umbra 16 febbraio 2010, n. 9 "Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali, e la l.r. pugliese 13 luglio 2017, n. 28 "Legge sulla partecipazione".

⁴⁴² A. SIMONATI, *La città come luogo di nuove forme di partecipazione nelle leggi urbanistiche regionali. Riflessioni su un'evoluzione in corso*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, op. cit., pp. 93-95.

nazionale⁴⁴³. In proposito, va evidenziato che, guardando alla recente relazione finale del “Comitato per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale”, che ha ricevuto l’incarico di stabilire in concreto i costi e i fabbisogni *standard* nell’ambito del processo di riforma attinente al “regionalismo differenziato”, questa, ragionando sui livelli essenziali della prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale nella pianificazione urbanistica e territoriale alla luce dell’attuale quadro normativo, ha individuato il solo istituto delle osservazioni collaborative al progetto di piano comunale, pur considerandolo, con un’interpretazione adeguatrice, applicabile anche alla pianificazione sovraordinata e territoriale⁴⁴⁴.

Ci si sente, pertanto, di richiamare, anche in questo caso, l’esigenza di un intervento normativo statale che tenga conto dell’evoluzione ordinamentale cui si è fatto cenno⁴⁴⁵ e che detti i principi fondamentali, tracciando le nuove linee di confine del rapporto pubblico-privato nel governo del territorio⁴⁴⁶. Ciò *a fortiori* se si considera che tutte le scelte di tipo collaborativo, specie alla luce del principio sistematico fissato dal legislatore statale nell’art. 9 della l. 241/1990, oltre ad imporre una decisione preventiva connessa alle modalità di inclusione e/o adesione alla fase conformativa del territorio, presuppongono una specifica qualificazione dei soggetti privati e delle proprie qualità e potestà⁴⁴⁷. Come sarà evidenziato nel Capitolo II della Parte Seconda accennando alle innovazioni che potrebbero essere prodotte dall’utilizzo delle nuove tecnologie nei procedimenti pianificatori, infatti, in questo ambito il legislatore e l’amministrazione possono centrare l’attenzione e ritenere rilevante una moltitudine di caratteristiche dei soggetti, quali, ad esempio: affinità sociali con il territorio interessato, interessi economici su una porzione di territorio individuata, mera prossimità ai luoghi oggetto di conformazione, effetti goduti o

⁴⁴³ F. TRAMONTANA, *Urbanistica e modelli partecipativi. Una rilettura*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, op. cit., pp. 140-141.

⁴⁴⁴ Rapporto del 30 ottobre 2023 del “Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, consultabile al link: <https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf>, p. 113.

⁴⁴⁵ E che possibilmente includa una revisione della stessa l. n. 241/1990, con riferimento specifico all’art. 13.

⁴⁴⁶ Si segnala che ci sono stati tentativi legislativi in questo senso negli ultimi anni anche esterni ai tentativi di riscrittura generale del contesto di governo del territorio. In queste proposte legislative l’oggetto era principalmente individuabile nella localizzazione e realizzazione di opere pubbliche (si veda, come valido esempio, il d.d.l. AS 1845, presentato al Senato il 26 marzo 2015, recante “Norme per la consultazione e la partecipazione in materia di localizzazione e realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche”).

⁴⁴⁷ Si vedano, in questo senso, le riflessioni proposte da R. BOBBIO, M. SAVINO, *La costruzione di una partecipazione sostantiva*, in D. DE LEO E G. CAUDO (a cura di), *Urbanistica e azione pubblica*, Roma, Donzelli, 2018.

patiti dall'azione amministrativa, rilevanza di presunti interessi autonomamente accertati dal privato, ovvero accertati *ex ante* sulla base di specifici criteri individuati.

Inoltre, va sottolineato che l'affermazione di un "principio di collaborazione" inserito nell'enucleazione di un "diritto alla città" o, ancor più estensivamente, di un "diritto al buon governo del territorio" in coerenza con il diritto a una "buona amministrazione"⁴⁴⁸ sancito all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁴⁴⁹, che secondo alcuni Autori costituisce «il nucleo principale del diritto amministrativo globale»⁴⁵⁰, non può prescindere dall'esistenza di quelle forme di tutela che portano un tale diritto ad effettività o, usando una terminologia ben conosciuta, che ne garantiscono una tutela "piena ed effettiva"⁴⁵¹.

Un tale punto di vista richiederebbe, però, un forte cambio d'approccio del nostro ordinamento. Il progressivo passaggio da un diritto "per principi", avente natura e carattere

⁴⁴⁸ Teorizzazione già diffusasi all'estero e, in particolare, nel contesto spagnolo. Cfr. M.J. SARMIENTO ACOSTA, *Retos y peligros del moderno derecho urbanístico seguridad jurídica, eficacia y buena administración*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 342, 2020, pp. 75 ss. (e specialmente il par. V, pp. 101 ss., ove l'Autore affronta, appunto, le implicazioni concrete di una possibile applicazione generalizzata del "principio di buona amministrazione" nel diritto urbanistico. In Italia, in questi termini: G. SORICELLI, *Il governo del territorio: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, op. cit., p. 703. Su questo aspetto, ulteriori riflessioni saranno inoltre svolte nel cap. II della Parte Terza.

⁴⁴⁹ Sull'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e sul diritto a "una buona amministrazione", si vedano: J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, Bruyl, 2022, pp. 611 ss.; C. CELONE, *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della carta dei diritti fondamentali dell'unione europea*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, F. SAIITA, N. SAIITA, A. TIGANO (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 439 ss. A. GIUFFRIDA, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, Giappichelli, 2012; D.U. GALETTA, *Diritto a una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2010, pp. 269 ss.; I. MARTIN DELGADO, *Fundamental Rights and Good Administration*, in L. ORTEGA, L. ARROYO, C. PLAZA (ed.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Groningen, Europa Law Publishing, 2010, pp. 67 ss.; A. SERIO, *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, n. 1, 2008, pp. 237 ss.; D. SORACE, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, 2008; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M. P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffè, 2007, pp. 52 ss.; J. WAKEFIELD (ed.), *The right to good administration*, Kluwer Law International, Londra, 2007; F. NICOLETTI, *Il principio di "buona amministrazione" nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, in *Il diritto dell'economia*, n. 4, 2006, pp. 776 ss.; A. ZITO, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 2, 2002, pp. 425 ss.; R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti: commentario della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 284 ss.

⁴⁵⁰ S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, in *irpa.eu*, 2009, p. 4.

⁴⁵¹ Frase che più di ogni altra rappresenta il "principio di effettività delle tutele" sancito sia all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che all'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

prevalentemente programmatico⁴⁵², a un diritto di “diritti” a cui corrispondano veri e propri obblighi per le autorità pubbliche⁴⁵³, sarebbe infatti capace di porre in tensione, nel diritto urbanistico, la separazione teorica e pratica delle differenti posizioni giuridiche soggettive⁴⁵⁴, fino a giungere alla conformazione di un principio di partecipazione obbligata del privato nell’attività territoriale. Principio che sembra però, guardando alla realtà fattuale della materia, estremamente difficile da concretizzare.

Appare allora necessaria una riflessione sulle posizioni soggettive che vengono a crearsi nel contesto del governo del territorio in capo agli amministratori, che sarà qui introdotta e poi completata con ulteriori riflessioni nel secondo capitolo della Parte Terza dell’elaborato. A tal riguardo, va evidenziato che proprio sul piano processuale e, nello specifico, sulla giurisdizione, sull’individuazione o meno della legittimazione a ricorrere in capo a un soggetto e sui poteri di sindacato del giudice, è in primo luogo apprezzabile la distinzione tra interessi “di mero fatto” (cui l’ordinamento non riconduce tutela diretta) e le posizioni giuridiche protette (interesse legittimo, interessi collettivi e diritto soggettivo).

Negli ultimi anni si è via via consolidato in giurisprudenza un orientamento minoritario che ha scorto un automatico collegamento tra alcune facoltà concesse dalla legge agli amministratori in sede procedimentale e la legittimazione a ricorrere. Questo filone interpretativo trova le proprie fondamenta nel pensiero di alcuni studiosi che hanno iniziato ad individuare, negli istituti finalizzati alla partecipazione procedimentale, automatiche previsioni normative capaci di garantire una legittimazione anche sul piano processuale⁴⁵⁵. Questa interpretazione è però costantemente negata dalla giurisprudenza maggioritaria⁴⁵⁶ che, riprendendo quanto storicamente affermato da altri illustri giuristi⁴⁵⁷, continua a legare la tutela giurisdizionale all’esistenza effettiva di una posizione giuridica apprezzata

⁴⁵² Utilizzando la qualificazione offerta da V. CRISAFULLI, *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in ID., *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 53 ss.

⁴⁵³ Cfr. P. CRAIG, *EU Administrative Law*, Oxford, OUP, 2006, pp. 508 ss., in cui l’Autore riflette sulla portata di tale cambio di approccio con riferimento all’impostazione data dalla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea al principio di “buona amministrazione” (art. 41). Nella letteratura italiana, si veda, per una riflessione sulla portata di tali termini: L. PEGORARO, *Esiste un “diritto” a una buona amministrazione? (Osservazioni critiche preliminari sull’(ab)uso della parola “diritto”)*, in *Idf*, nn. 5-6, 2010, pp. 543 ss.

⁴⁵⁴ Tale prospettiva sarà ulteriormente approfondita nei par. 4, 4.1. e 4.2. del cap. II, Parte Terza, dell’elaborato.

⁴⁵⁵ P. DURET, *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 91.

⁴⁵⁶ *Ex multis*: TAR Piemonte, Torino, sez. II, 27 febbraio 2014, n. 364; TAR Lazio, Roma, sez. III, 23 febbraio 2015, n. 2984, entrambe in *giustizia-amministrativa.it*.

⁴⁵⁷ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1989, p. 1216.

secondo logiche attinenti ai canoni della “differenziazione” e della “qualificazione dell’interesse”⁴⁵⁸.

Sebbene la posizione prevalente resti, dunque, quella di riconoscere a queste pretese partecipative valenza meramente strumentale, in alcuni casi l’evoluzione legislativa⁴⁵⁹ ha portato a riconoscere ad alcune facoltà procedimentali natura di vero e proprio diritto soggettivo, sicché la questione della natura degli interessi procedimentali non può dirsi ancora del tutto conclusa⁴⁶⁰ e parrebbe richiedere, oggi più che mai, una vera e propria riscrittura ordinamentale⁴⁶¹.

Invero, la giurisprudenza, in virtù di questo articolato contesto, continua a trovare molte difficoltà a sposare un orientamento definito e, pertanto, guardando ai casi oggetto delle decisioni, nelle aule di giustizia sono rintracciabili pronunce in cui il quadro appare estremamente complesso e nebuloso. In concreto, infatti, venendo meno all’impostazione astratta prevalente, parte della giurisprudenza ha riconosciuto, ad esempio, la sussistenza in capo al vicino della legittimazione ad impugnare il titolo edilizio a prescindere dalla sussistenza di una posizione normativamente qualificata⁴⁶², così affermando che nel processo amministrativo, per ottenere tutela, può bastare un interesse normativamente non qualificato, differenziato solo in via di fatto⁴⁶³, e ammettendo la sussistenza della legittimazione a ricorrere ogniqualvolta ci sia una «alterazione del preesistente assetto urbanistico ed edilizio», anche qualora questa non determini un effettivo pregiudizio⁴⁶⁴. Altre pronunce rilevanti, invece, hanno in parte sconfessato questi precedenti e affermato che non possa ritenersi il criterio della cd. “vicinitas” quale solo ed automatico titolo legittimante al ricorso⁴⁶⁵.

Sul solco di tali considerazioni, riemerge chiaramente il rapporto tra interessi meritevoli di tutela e partecipazione procedimentale. Ciò pone sempre maggior rilievo sulla qualificazione dell’intervento procedimentale nei procedimenti pianificatori. Questo può

⁴⁵⁸ A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 86.

⁴⁵⁹ Si veda, ad esempio, quanto previsto dall’art. 2-bis della l. n. 241/1990 sulla risarcibilità del danno da ritardo, ovvero dai successivi artt. 22 ss. sul diritto di accesso, nonché dalle connesse norme processuali.

⁴⁶⁰ M. RENNA, *Obblighi procedimentali e responsabilità dell’amministrazione*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2005, pp. 557-583.

⁴⁶¹ Si vedano in tal senso le riflessioni proposte da F. SAIITA, *Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d’uso per la gestione della rigenerazione*, op. cit., 2023, (specialmente pp. 248-276).

⁴⁶² TAR Lazio, Latina, sez. I, 30 settembre 2014, n. 752, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁴⁶³ F. TRIMARCHI BANFI, *L’interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2013, pp. 1109 ss.

⁴⁶⁴ Cons. Stato, sez. IV, 22 settembre 2014, n. 4764, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁴⁶⁵ Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22, in *giustizia-amministrativa.it*.

infatti essere inquadrato come “meramente collaborativo” e, quindi, comunque propedeutico alla miglior cura dell’interesse pubblico territoriale⁴⁶⁶, ovvero come “difensivo”, ossia un interesse sussistente solo qualora sia individuata una differenziazione (anche minima) degli interessi in capo al soggetto che, sulla base di elementi concreti possano giustificare la legittimazione processuale e una tutela giuridica dinnanzi ai più gravi vizi dell’attività⁴⁶⁷.

Ciò che comunque appare evidente, dinnanzi a questi contrasti, è il fatto che si stia rendendo sempre più necessario concentrare l’attenzione su tutta una serie di interessi cd. “amministrativamente protetti”, ossia tutti quegli interessi comunque differenziati sulla base del rispetto di regole non strettamente giuridiche che afferiscono all’opportunità dell’azione amministrativa. Rientrano in questa categoria tutti quei canoni comportamentali cui deve essere informata l’azione amministrativa anche alla luce dei recenti interventi legislativi⁴⁶⁸, i quali parrebbero conferire in astratto a ciascun cittadino l’interesse generico ad un uso corretto, anche sul piano del merito e non solo su quello della legittimità, dei poteri di cui è dotata la pubblica amministrazione per la cura dell’interesse pubblico.

Sembrano dunque tornare alla ribalta quei particolari interessi di fatto che la dottrina, nel secolo scorso⁴⁶⁹, classificava come “interessi semplici”, ossia «quegli interessi che ricevono considerazione e protezione non nelle e dalle norme giuridiche che disciplinano l’azione amministrativa, ma in quelle norme e criteri non giuridici ai quali pure tale azione è soggetta (e che riguardano il merito dell’atto amministrativo)»⁴⁷⁰.

E tali profili sono da segnalare proprio perché incentrati su questo processo sempre più marcato di trasformazione di alcuni principi amministrativi da «meri doveri

⁴⁶⁶ Proprio tale accezione ha fatto proliferare la giurisprudenza che ha ristretto gli obblighi di valutazione delle osservazioni private durante l’istruttoria dei procedimenti di pianificazione. Come recentemente affermato dal Consiglio di Stato, infatti, generalmente, la valutazione delle osservazioni da parte del giudice si pone oltre i tradizionali limiti di sindacabilità delle previsioni pianificatorie, contrassegnate da un alto tasso di discrezionalità (Consiglio di Stato, sezione IV, 4 novembre 2020, n. 6803, in *giustizia-amministrativa.it*).

⁴⁶⁷ E ciò pur in assenza di una disposizione normativa specificamente finalizzata a proteggere quello specifico interesse vantato dal soggetto privato (cfr. TAR Campania, Napoli, sez. IV, 17 aprile 2019, n. 2172, in *giustizia-amministrativa.it*).

⁴⁶⁸ Quale per esempio il nuovo art. 1, comma 2-bis, introdotto nella legge n. 241/1990 dalla legge, 11 settembre 2020, n. 120, che ha esplicitato che «i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede».

⁴⁶⁹ G. MIELE, *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall’interesse nella giustizia dell’amministrazione*, in *Foro Amm.*, 1940, pp. 49 ss.; S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, vol. II, Padova, Cedam, 1931, pp. 438 ss.

⁴⁷⁰ M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1994, p. 101.

dell'amministrazione nei confronti della collettività in generale», in «veri e propri obblighi collocati in rapporti giuridici bilaterali, di cui è parte non la collettività nel suo insieme, ma ogni singola persona»⁴⁷¹. Lo hanno ribadito le recenti sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 19, 20 e 21, del 29 novembre 2021, nelle quali è stato affermato che le regole di legittimità amministrativa e quelle di correttezza – nell'attuale quadro giuridico riferito all'amministrazione – operano su piani distinti: uno relativo alla validità degli atti amministrativi e l'altro concernente, invece, la responsabilità dell'amministrazione e i connessi obblighi di protezione in favore della controparte.

Stante un simile approccio, risultano palesi le difficoltà volte a qualificare i comportamenti dell'amministrazione contrari alle suddette regole. Con riferimento a tali problematiche, nella sent. n. 20 del 2021, l'Adunanza plenaria ha affermato (con evidenti risvolti sui profili connessi alla giurisdizione) la necessità di verificare, caso per caso, se sussista un collegamento tra il comportamento ritenuto lesivo e il potere pubblico, nell'esercizio del quale l'amministrazione è tenuta ad osservare le regole speciali che connotano il suo agire autoritativo. In questo caso, secondo il Consiglio di Stato, ma non secondo le Sezioni Unite della Corte di Cassazione⁴⁷², la posizione giuridica sarà sempre inquadrabile come interesse legittimo, mentre solo mancando tale collegamento questa potrà essere inquadrata quale diritto soggettivo, a fronte del quale si colloca un “mero comportamento” dell'amministrazione.

5.2. Il ruolo delle “aggregazioni” e delle “collettività” nel governo del territorio

Queste osservazioni spostano le riflessioni anche su un altro tema di estrema importanza: quello riferito a quegli «interessi che pertengono identicamente ad una pluralità di soggetti più o meno vasta e più o meno determinata e determinabile, la quale può essere, o no, unificata più o meno strettamente in una collettività (nel caso di tale unificazione si parla di

⁴⁷¹ S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, op. cit., p. 3, ove l'Autore collega questo processo ritenuto ormai “irreversibile” proprio con il principio di “buona amministrazione” europeo.

⁴⁷² Si vedano, *ex multis*: Corte Cass., sez. un., ordd. 24 gennaio 2023, n. 35 e 18 aprile 2020, n. 8236, in *dejure.it*, in cui la Corte ha sposato un approccio diametralmente opposto rispetto alle decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato citate. In particolare, secondo i giudici ordinari, il danno da considerare ai fini della responsabilità dell'amministrazione che si sostanzia non nella conseguenza di un provvedimento amministrativo (che rimane mero fatto storico) e nel cattivo esercizio del potere autoritativo, ma piuttosto nella rottura della “fiducia” che il privato nutre nella correttezza dell'agire amministrativo e sulla quale riposa la relazione giuridica tra questi e l'autorità, afferisce in una posizione di diritto soggettivo.

interessi collettivi)»⁴⁷³, che, come si è avuto modo di evidenziare, affollano il contesto oggetto di analisi.

Proprio alcune istanze di tutela inerenti al governo del territorio, hanno fatto sì che il legislatore, riscontrata una certa resistenza della giurisprudenza in merito all'individuazione della legittimazione al ricorso individuabile in capo a quei soggetti che si ponevano come rappresentanza collettiva di un gruppo di amministrati (sulla base del principio che vieta la sostituzione processuale «fuori dei casi espressamente previsti dalla legge» ex art. 81 c.p.c.), iniziasse a riconoscere espressamente a rappresentanti istituzionali di una determinata collettività la possibilità di agire in qualità di rappresentanti di quest'ultima⁴⁷⁴.

L'evoluzione normativa appena menzionata, unitamente al dibattito dottrinale che ne è seguito, paiono esser culminati in un'opera di attualizzazione della figura dell'interesse legittimo, ormai emancipata dall'originale concezione personalistica e nell'accettazione diffusa della considerazione secondo cui la coalizzazione di più soggetti in capo ai quali sia riscontrabile un identico interesse diffuso sia oggi un elemento essenziale affinché tale interesse sia ritenuto tutelabile dall'ordinamento⁴⁷⁵.

Oggi, dunque, come chiarito recentemente dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, la legittimazione si ricava sia dal riconoscimento effettivo dell'associazione operata dal legislatore (come nel caso in cui sia richiesta l'iscrizione negli speciali elenchi), sia in tutti quei casi in cui sussista il possesso dei requisiti a tal fine individuati dalla giurisprudenza (fine statutario consono, mancanza di conflitto di interesse in capo ai rappresentati, collegamento tra l'ente esponenziale e il territorio su cui l'interesse tutelato è stanziato). Una volta che questi requisiti siano ravvisati, l'associazione è abilitata ad esperire tutte le azioni eventualmente indicate nel disposto legislativo e comunque sempre l'azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità⁴⁷⁶.

⁴⁷³ M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, op. cit., p. 102.

⁴⁷⁴ È l'ipotesi prevista e disciplinata nell'art. 18, l. 18 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente, che per prima ha stabilito che le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e presenti in almeno cinque regioni, individuate dallo stesso Ministero e iscritte in un apposito albo, potessero ricorrere in sede giurisdizionale per l'annullamento di atti illegittimi, precludendo quindi al giudice ogni accertamento in sede giudiziale in merito alla sussistenza della legittimazione processuale.

⁴⁷⁵ R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. Disc. Pub.*, vol. VIII, Torino, Giappichelli, 1993, p. 428.

⁴⁷⁶ Così Cons. Stato, Ad. plen., 20 febbraio 2020, n. 6, in *giustizia-amministrativa.it*.

Parte della dottrina ha però giudicato non sufficiente tale approccio, auspicando una maggiore azionabilità in giudizio di nuovi interessi generali anche da parte di semplici gruppi di cittadini privi di questi elementi⁴⁷⁷, ritenendolo ormai un fenomeno irreversibile e indispensabile⁴⁷⁸. Altra dottrina, invece, ha evidenziato, facendo riferimento alle novità connesse alle necessità di “tutela climatica”, che gli interessi protetti giudizialmente restano comunque giocoforza diffusi e, pertanto, inquadrati in rapporti giuridici molto simili a quelli già conosciuti dal diritto amministrativo e da quello ambientale⁴⁷⁹.

A tal riguardo, appare interessante osservare, tornando a concentrarsi strettamente sul territorio, come, nel tempo della globalizzazione e dell'emersione delle nuove ampie sfide che si pongono davanti, i diritti e gli interessi vadano inevitabilmente calati in una prospettiva che guardi a fenomeni universali ed extratemporali, come, ad esempio, quelli ecologici (equa redistribuzione delle risorse naturali) e ai diritti fondamentali delle generazioni future⁴⁸⁰.

Questi temi, che hanno ottenuto di recente grande attenzione da parte della dottrina, anche alla luce degli innumerevoli contenziosi climatici avviati negli ultimi anni, parrebbero preannunciare una inversione del rapporto tra pubblico e privato nella cura dell'ambiente. Questa inversione di compiti conduce lo Stato, a causa di inadeguate politiche di tutela ambientale e climatica, a divenire esso stesso il destinatario di azioni giudiziarie esperite dai privati i quali, pertanto, assumono il ruolo di promotori della tutela ambientale in prima persona⁴⁸¹.

⁴⁷⁷ S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 260 ss.

⁴⁷⁸ F. SAITTA, *Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere*, op. cit., 2023, p. 265. In questo senso vanno anche le osservazioni di M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, op. cit., pp. 285-286, il quale richiama atti internazionali come la Convenzione di Aarhus che sembrano sollecitare gli Stati nazionali ad agire in questa direzione.

⁴⁷⁹ M. MAGRI, *Esiste un diritto al clima?*, in *rienergia.staffettaonline.com*, 2023.

⁴⁸⁰ A. SPASIANO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione* in *forumcostituzionale.it*, 2007, p. 19.

⁴⁸¹ In questo ambito si segnala soprattutto la recente sentenza della Corte Edu sul caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e altri contro Svizzera*, ove la Corte ha ritenuto che il cambiamento climatico sia una questione di interesse comune per l'umanità e che la necessità di promuovere la condivisione degli oneri intergenerazionali porti a considerare il ricorso a organismi collettivi quale unico mezzo accessibile per difendere efficacemente interessi particolari in questo contesto. Contestualmente, la Corte di Strasburgo ha anche stabilito che la Svizzera non ha adempiuto agli obblighi (“positivi”) sanciti nell'articolo 8 CEDU. In argomento si vedano: M. MAGRI, *Esiste un diritto al clima?*, op. cit.; C. GENTILE, *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *federalismi.it*, n. 5, 2023, pp. 1 ss.; Y. GUERRA, R. MAZZA, *Climate change litigation: riflessioni comparate alla luce dell'affaire du siècle*, in S. LANNA (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 3 ss.; M. MAGRI, *Il 2021 è stato l'anno della "giustizia climatica"?*, in *ambientediritto.it*, n. 4, 2021; F. SCALIA, *La giustizia climatica*, in *federalismi.it*, n. 10, 2021.; E. GUARNA ASSANTI, *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e*

Le innovazioni emerse nelle pagine precedenti, invece, suggeriscono, innanzitutto l'esigenza, in un'epoca contrassegnata anche da forti spinte semplificatorie, di un ritorno, piuttosto, alla sede procedimentale, individuata anche dalla recente giurisprudenza⁴⁸² come il luogo astratto in cui possa e debba avvenire la valutazione sincronica degli interessi coinvolti e meritevoli di tutela⁴⁸³. Ciò, a confronto sia con l'interesse del singolo soggetto privato, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari gruppi di cittadini e comunità e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo rende infatti «possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241»⁴⁸⁴.

In conclusione, si ritiene allora che, nel contesto giuridico e fattuale emerso in questa prima parte dell'elaborato, analogamente a quanto emerso nell'analisi dei rapporti tra amministrazioni, anche nell'ambito dei rapporti tra amministrazione e amministrati, solo un approccio che sfoci nella definitiva consacrazione di un "principio di collaborazione effettiva" incardinato all'interno delle logiche del potere amministrativo possa rappresentare il più coerente equilibrio tra le diverse istanze emergenti nel governo del territorio.

Ciò in virtù della caratterizzazione di quest'ultimo come ambito giuridico complesso e che quindi, più che di seguire logiche differenti che finiscano per negare la capacità delle amministrazioni di perseguire gli interessi pubblici e reclamano un controllo generalizzato sul corretto utilizzo dei loro poteri, ha bisogno di ricorrere sempre più alle relazioni giuridiche, all'implementazione del principio di sussidiarietà (sia orizzontale che verticale)

separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda, in *federalismi.it*, n. 16, 2021, pp. 66 ss.; M. CARDUCCI, *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *dpceonline.it*, n. 2, 2020, pp. 134 ss.; M. MORVILLO, *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2019, pp. 1 ss.

⁴⁸² Si richiama soprattutto la recentissima decisione del Tribunale di Roma, sezione II, civ., del 26 febbraio 2024, emessa nell'ambito della causa RG n. 39425 (cd. "Giudizio Universale") ove è stato affermato, nell'ambito di una pretesa risarcitoria collegata dai ricorrenti ad errate previsioni pianificatorie statali attinenti alla sfida posta dai cambiamenti climatici, come queste doglianze restino comunque qualificabili come «comportamenti e omissioni riconducibili all'esercizio di poteri pubblici».

⁴⁸³ Corte Cost., 7 aprile 2020, n. 106, in *cortecostituzionale.it*. Di recente, sull'importanza di potenziare questo aspetto nell'ambito delle funzioni amministrative di natura territoriale: P.M. ROSA SALVA, *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, op. cit., p. 396.

⁴⁸⁴ P. MARZARO, *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, op. cit., p.746. Sull'importanza del procedimento amministrativo in questa ottica, si vedano anche le riflessioni di R. FERRARA, *Etica, ambiente, diritto*, op. cit., *passim* e, in special modo, pp. 51-60.

e alla definitiva assimilazione di teorie come quella dei “beni comuni”, del “diritto alla città” e della “giustizia spaziale”⁴⁸⁵.

⁴⁸⁵ Questa riflessione si ricollega in maniera diretta (e va inevitabilmente integrata) con le osservazioni svolte nel resto dell’elaborato e, in particolare, con quanto emergerà in merito ai principi fondamentali della materia, all’inquadrabilità di specifici “diritti” e al rapporto alle relazioni pubblico-privato, di cui ci si occuperà specificamente nel par. 4.2., cap. II, Parte Terza, dell’elaborato.

PARTE SECONDA

IL GOVERNO DEL TERRITORIO “EUROPEO”. I SUOI PRINCIPI E I NUOVI EQUILIBRI COMPETENZIALI IN MATERIA

Capitolo I

L'influenza del diritto internazionale e del diritto ambientale dell'Unione europea nella materia del governo del territorio

1. Il diritto ambientale internazionale, le sfide globali e gli interessi pubblici di rango sovranazionale

La necessità di porre attenzione sull'impatto negativo delle attività umane sull'ambiente è definitivamente emersa negli anni '60⁴⁸⁶. In quel periodo, infatti, la letteratura internazionale⁴⁸⁷ iniziò ad evidenziare il legame tra i tassi di crescita demografici ed economici del tempo e lo stato delle risorse naturali terrestri, che rischiavano di raggiungere i propri limiti entro la prima metà del ventunesimo secolo, aprendo agli esseri umani la possibilità di cadere in uno stato di “esistenza senza valore”⁴⁸⁸.

⁴⁸⁶ Per essere più precisi, già alla fine dell'800, il politico e diplomatico statunitense GEORGE PERKINS MARSH si interrogava sul corretto utilizzo delle risorse terrestri. Il tema, però, nonostante alcuni trattati internazionali innovativi (si veda ad esempio la Convenzione di Parigi sugli uccelli migratori utili all'agricoltura del 1902), non è riuscito, sino alla seconda metà del '900, a diffondersi e a suscitare particolare interesse nel mondo scientifico e politico. Cfr. G. PERKINS MARSH, *The Earth as Modified by Human Action*, Milano, Andesite Press, 2017, ristampa dell'opera originale pubblicata nel 1874.

⁴⁸⁷ Si vedano in proposito gli studi della biologa e zoologa statunitense RACHEAL CARSON, che analizzò principalmente gli effetti negativi esercitati dai pesticidi - ribattezzati anche “biocidi” - sugli ecosistemi naturali, osservando che un abuso indiscriminato degli stessi avrebbe potuto portare alla resistenza nei loro confronti e all'indebolimento degli ecosistemi su cui essi agivano. R. CARSON, *Silent Spring*, Houghton Mifflin, Boston, 1962. Di quest'opera è possibile trovare anche la traduzione italiana, a cura di C. A. GASTECCHI, *Primavera silenziosa*, Milano, Feltrinelli, 2018.

⁴⁸⁸ D. H. MEADOWS, J. MEADOWS, J. RANDERS, W. W. BAHRENS III, *The Limits to Growth*, New York, University Books, 1972, p. 197.

Preso atto di tali criticità, a livello internazionale è iniziato un percorso teso ad affermare che l'uomo, «al tempo stesso creatura e artefice del suo ambiente»⁴⁸⁹, deve considerare entrambi gli aspetti, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, «essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita»⁴⁹⁰.

La prima fase di tutela dell'ambiente a livello internazionale, generalmente chiamata “del funzionalismo ambientale”⁴⁹¹, nonostante un minimo attivismo precedente⁴⁹², secondo la dottrina maggioritaria⁴⁹³ trova la sua genesi nella Dichiarazione delle Nazioni Unite assunta durante la Conferenza di Stoccolma del 1972 ed è stata caratterizzata da una serie di accordi tra gli Stati aventi carattere strettamente settoriale e circoscritto.

Da quel momento le questioni ambientali hanno visto crescere in maniera esponenziale la propria centralità nel dibattito scientifico interdisciplinare. In misura ancora maggiore ciò è avvenuto dopo le dichiarazioni d'allarme della comunità scientifica internazionale, emergenti con forza e chiarezza nei vari *Report* del *Panel* scientifico intergovernativo per lo studio dei cambiamenti climatici, ove si è posta in evidenza, con sempre maggior forza, l'assoluta priorità e l'indifferibilità della presa di coscienza in merito al fatto che il Pianeta sta attraversando una forte fase di cambiamenti climatici che tendono a un cospicuo riscaldamento globale⁴⁹⁴. Ciò discende soprattutto dallo svolgimento di una serie di attività umane, quali l'utilizzo di combustibili fossili, il disboscamento, lo sfruttamento del suolo e l'insieme delle strategie di sviluppo più in generale, che stanno determinando la produzione di emissioni di gas a effetto serra, i quali catturano il calore irradiato dalla superficie terrestre e ne impediscono la dispersione nello spazio, provocando, di

⁴⁸⁹ Art. 1, comma 1, “Dichiarazione delle Nazioni Unite assunta durante la Conferenza di Stoccolma del 1972 sull'Ambiente Umano”, consultabile in https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/educazione_ambientale/stoccolma.pdf.

⁴⁹⁰ *Ibidem*.

⁴⁹¹ G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale: profili internazionali europei e comparati*, Torino Giappichelli, 2017, pp. 6-12.

⁴⁹² Già nel 1949 si era infatti tenuta la Conferenza ONU sulla conservazione e l'utilizzo delle risorse naturali. Cfr. P. SANDS, J. PEEL, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 27 e 215.

⁴⁹³ Per un'approfondita rassegna di questa fase e degli strumenti giuridici adottati a livello internazionale si veda: P.S. CHASEK, *Earth Negotiations: Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy*, Tokio, Unu Press, 1999.

⁴⁹⁴ IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Il Primo *Report*, completato nel 1990, fu posto alla base della formazione della “Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) del 1992”. L'ultimo *report* (il Sesto) sui cambiamenti climatici è stato pubblicato il 20 marzo 2023 ed è consultabile al link: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>.

conseguenza, un aumento generalizzato delle temperature e fenomeni metereologici estremi sempre più frequenti⁴⁹⁵, aventi portata potenzialmente catastrofica.

Così, a livello istituzionale, la tutela dell'ambiente in funzione preventiva ha iniziato a rappresentare uno dei temi principali sui quali la comunità internazionale tutta si confronta con frequenza. E non solo. L'emersione di queste criticità ha anche portato a condividere l'idea secondo la quale ogni decisione politica assunta debba tener conto delle conseguenze che essa produrrà nei confronti dell'ambiente⁴⁹⁶. Si è quindi entrati in una nuova fase del diritto internazionale ambientale, contrassegnata da atti internazionali aventi natura universale e generalizzata e, per questo, definita "fase del globalismo ambientale"⁴⁹⁷, in cui si prova ad intervenire costantemente e in maniera netta su un assetto mondiale troppo a lungo contrassegnato dal dominio estremo dell'uomo e delle sue esigenze sulla natura (per questo chiamata fase dell'Antropocene⁴⁹⁸).

Una conferma di questo definitivo cambio di approccio arriva direttamente dalla settantaseiesima Sessione plenaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, tenutasi il 28 luglio 2022, ove, sulla scia di un testo simile adottato l'8 ottobre 2021 dal Consiglio per i Diritti Umani, è stata approvata la risoluzione n. 76/300, tramite la quale è stato riconosciuto il diritto ad un ambiente pulito, salubre e sostenibile quale diritto umano⁴⁹⁹.

⁴⁹⁵ Cfr. le note tematiche dell'Unione europea "Lotta contro il cambiamento climatico" in <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/72/lotta-contro-ilcambiamento-climatico>. Per alcune riflessioni giuridiche sul tema, oltre alla dottrina che si richiamerà *infra*, si vedano: A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, Cacucci, 2023; E. CHITI, *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1, 2022, pp. 9 ss.; N. NESPOR, *Considerazioni preliminari su mitigazione e adattamento in tema di cambiamento climatico*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 1, 2021, pp. 7 ss.; A. BONOMO, L. TAFARO, A.F. URICCHIO (a cura di), *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Bari, Cacucci, 2021; M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, 2021; M.A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo, e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 4, 2019, pp. 291 ss.; G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2015; F. FRACCHIA, M. OCCHIENA (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010.

⁴⁹⁶ Si richiama, ancora una volta, l'importanza avuta in questo senso dall'affermazione dello "sviluppo sostenibile" nel *Rapporto Brundtland* (conosciuto anche come *Our Common Future*) redatto nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED). Si veda, più specificamente, la nota 240 dell'elaborato.

⁴⁹⁷ G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO (a cura di), *Diritto ambientale: profili internazionali europei e comparati*, op. cit., pp. 12-31.

⁴⁹⁸ Gli studiosi di vari settori scientifici hanno di recente fatto spesso riferimento al termine per sottolineare il suo superamento e per indicare che la Terra sia entrata in una nuova fase storica, in cui l'uomo è in grado di modificare gli equilibri climatici, geologici, biologici e chimici del pianeta. Cfr. sul tema: E. PADOA SCHIOPPA, *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, Il Mulino, 2021; G. PELLEGRINO, M. DI PAOLA, *Nell'Antropocene*, Roma, DeriveApprodi, 2018; W. STEFFEN, P.J. CRUTZEN, J.R. MCNEILL, *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*, in *Ambio*, 2007, v. 36, n. 8, pp. 614 ss.

⁴⁹⁹ Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 76/300, par. 1, consultabile in <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf?OpenElement>.

Per di più, in modo ancor più pregnante, nella stessa risoluzione è stato affermato che la tutela al “diritto umano all’ambiente” rappresenta una condizione ineludibile per l’effettivo godimento di tutti gli altri diritti umani⁵⁰⁰. In questo scenario, le Nazioni Unite richiamano dunque gli Stati e gli altri soggetti giuridici internazionali all’effettiva applicazione del diritto internazionale esistente⁵⁰¹. Ciò in quanto la realizzazione degli obiettivi posti e l’effettiva salvaguardia del diritto umano all’ambiente parrebbe non poter prescindere dalla piena attuazione degli accordi multilaterali in vigore in materia.

Quello che sembra un quadro chiaro e incontrovertibile sconta, però, da diversi decenni, le difficoltà nel conciliare le posizioni assunte dai “Paesi industrializzati” e da quelli cosiddetti “in via di sviluppo”⁵⁰², come emerso chiaramente anche nell’ultima “Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici”, tenutasi negli Emirati Arabi tra il 30 novembre e il 12 dicembre 2023. In quella sede si è giunti, infatti, alla difficoltosa adozione di un Testo sì incoraggiante e approvato da tutti i 198 Paesi⁵⁰³ (che contiene, ad esempio, la dichiarazione della volontà comune di procedere verso l’eliminazione dell’utilizzo dei combustibili fossili), ma anche considerato, dai più, al di sotto delle aspettative⁵⁰⁴, tanto che gli stessi organizzatori della Conferenza ritengono che, per quanto riguarda i processi a più forte impatto sui cambiamenti climatici, siamo solo al «*Beginning of the End*»⁵⁰⁵.

Peraltro, questa presa di coscienza generalizzata sulle forti difficoltà nel processo di perseguimento degli obiettivi ambientali può essere confermata anche, per l’appunto, dal richiamo dell’ONU all’effettiva applicazione degli accordi internazionali in vigore (che potrebbe sembrare superflua), nonché dalla ripetuta affermazione di un “principio di

⁵⁰⁰ *Ivi*, par. 4.

⁵⁰¹ *Ivi*, par. 2.

⁵⁰² Si veda, in argomento, la completa ricostruzione fatta da S. MALJEAN-DUBOIS, *Climate Change in International Law. The Paris Agreement: A Renewed Form of States’ Commitment?*, in *French Yearbook of Public Law*, n. 1, 2023, pp. 35 ss. e, in special modo pp. 43-46.

⁵⁰³ Per delle analisi dell’Accordo finale si vedano: “COP28, l’analisi completa” (<https://www.italiaclima.org/cop28-finale-lanalisi-completa/>); “Clima: i punti salienti della COP28” (<https://unric.org/it/clima-i-punti-salienti-della-cop28/>).

⁵⁰⁴ A titolo esemplificativo, si rimanda ai molti approfondimenti ed editoriali pubblicati sul *Guardian*, che è stato uno degli organi di informazione che a livello mondiale ha seguito più da vicino l’evento, consultabili tutti al seguente link: <https://www.theguardian.com/environment/cop28>.

⁵⁰⁵ Cfr. “COP28 Agreement Signals “*Beginning of the End*” of the Fossil Fuel Era”, in *unfccc.int*. Si vedano in questo senso, anche le recentissime affermazioni, preoccupate, del presidente della Conferenza sullo sforzo pubblico necessario per realizzare gli impegni presi (“*Energy turmoil’ looms unless demand is checked, says Cop28 president*”, in <https://www.theguardian.com/environment/2024/feb/20/energy-turmoil-looms-unless-demand-is-checked-says-cop28-president-sultan-al-jaber>) e le prime avvisaglie dell’intenzione di alcuni Paesi di dare un’interpretazione restrittiva all’accordo (“*Stop looking for loopholes, UN warns, after Saudi hints end of fossil fuels ‘just one option’*”, in <https://www.theguardian.com/global-development/2024/feb/02/countries-must-not-pick-loopholes-in-cop-deal-to-end-fossil-fuels-says-un>).

cooperazione internazionale per la protezione dell'ambiente", contenuto quasi in tutti i Trattati sottoscritti⁵⁰⁶.

Dunque, pur riscontrando i diversi passi avanti fatti negli ultimi anni, la strada verso la creazione di una strategia mondiale di protezione ambientale efficace, condivisa e coordinata, sembra ancora distante. Invero, nonostante, come già accennato, a livello internazionale siano stati adottati sia numerosi atti di *soft law* che hanno ribadito la rilevanza dell'ambiente, sia una moltitudine di trattati internazionali volti specificamente alla sua protezione concreta (tra i tanti, si ricordano i più celebri: la Convenzione quadro delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992; il Protocollo di Kyoto, entrato in vigore nel 2005; l'Accordo di Copenaghen del 2009)⁵⁰⁷, il quadro generale ha fatto osservare agli studiosi come la protezione internazionale dell'ambiente risulti troppo spesso caratterizzata da un contenuto vago e quasi sfuggente⁵⁰⁸.

Se, infatti, sulla base di quanto previsto nell'Accordo di Parigi⁵⁰⁹, a livello internazionale sembrano essere stati chiaramente individuati gli obiettivi di a) mantenere l'aumento della temperatura media mondiale al di sotto di 2 °C rispetto ai livelli preindustriali e, possibilmente, limitare tale aumento a 1,5 °C; b) aumentare la capacità di adattamento agli effetti negativi dei cambiamenti climatici e la promozione della resilienza climatica e dello sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra, con modalità che non minaccino la produzione alimentare; c) adottare flussi finanziari coerenti con un percorso che conduca a

⁵⁰⁶ Si fa qui l'esempio del richiamo a detto principio contenuto nella "Dichiarazione di Stoccolma" (principio 24); nella "Carta Mondiale della Natura" (principio 21 a); nella "Dichiarazione di Rio de Janeiro" (principio 27).

⁵⁰⁷ Per un puntuale approfondimento sulla natura e sui contenuti di questi atti, si rimanda a: S. MALJEAN-DUBOIS, *Climate Change in International Law. The Paris Agreement: A Renewed Form of States' Commitment?*, op. cit., pp. 35 ss.; D. PANCIULO, *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Riv. Dir. Int.*, n. 4, 2022, pp. 1118 ss.; S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n.1, 2016, pp. 81 ss.; M. GERVASI, *Rilievi critici sull'accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità internazionale*, n. 1, 2016, pp. 21 ss.; M. MONTINI, *L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 4, 2015, pp. 517 ss.; C. SARTORETTI, *Il Protocollo di Kyoto all'esame della Corte suprema USA: dalla Commerce Clause all'implementazione dei poteri degli Stati dell'Unione*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eu.*, n. 3, 2007, pp. 1479 ss.; L. MASSAI, *L'applicazione del Protocollo di Kyoto e il dibattito sulla fase post-Kyoto*, in *Riv. Giur. Amb.*, n.5, 2006, pp. 769 ss.; M. MONTINI, *L'accordo di Copenaghen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 3-4, 2010, pp. 659 ss.

⁵⁰⁸ L. RONCHETTI, *Territorio e popolo nell'ecosistema*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Napoli, ESI, 2022, pp. 1231-1234; G. ADINOLFI, *The Right to a Healthy Environment. Delineating the Content (and Contours) of a Slippery Notion*, in F. ZORZI GIUSTINIANI, E. SOMMARIO, F. CASOLARI, G. BARTOLINI, *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Abingdon, Londra, Routledge, 2018, pp. 211 ss.

⁵⁰⁹ Trattato internazionale stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), con riferimento alla riduzione di emissione di gas serra e alla finanza, adottato il 12 dicembre 2015 e che interessa il periodo a decorrere dal 2020.

uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra e resiliente al clima; appare comunque ancora lontana l'individuazione della specifica responsabilità dei singoli Stati, considerando che questa, pur essendo comune, è comunque ritenuta differenziata in virtù delle rispettive capacità e alla luce delle diverse circostanze nazionali⁵¹⁰.

Proprio da quest'ultimo aspetto discende un'ulteriore criticità delle strategie internazionali di protezione ambientale.

I giuristi, in questo campo, hanno da tempo sottolineato l'asimmetria tra il bene giuridico protetto (nella parte in cui è disponibile all'interno dell'ordinamento di riferimento) e le cause dei danni o del pericolo che su questo insistono⁵¹¹. Dunque, al di là di alcuni casi, non risulta possibile riscontrare un preciso rapporto di causalità, specialmente nelle ipotesi più preoccupanti, come in quelle dei danni derivanti dal cambiamento climatico o dall'inquinamento dell'aria e dei mari⁵¹². Questo si riflette direttamente sulla sovranità statale, in quanto, da un lato, le sfide, gli obiettivi e gli interessi pubblici sono soggetti ad una progressiva globalizzazione e, dall'altro, essi restano qualcosa di strettamente collegato al territorio fisso, immobile e nella sovrana disponibilità di uno Stato definito⁵¹³.

I chiaroscuri emersi a livello internazionale possono essere individuati, seppur con alcune specificità, anche nell'ordinamento italiano. Pur considerando che si sta procedendo all'immissione di diversi impegni internazionali di tipo ambientale nell'ordinamento⁵¹⁴, anche grazie alla grande influenza avuta sul punto dal diritto dell'Unione europea e, specialmente, dai piani d'azione ambientale, di diversi atti di diritto derivato, nonché dal Piano nazionale di ripresa e resilienza⁵¹⁵, di cui ci si occuperà successivamente, guardando alla generalità delle strategie e delle azioni rientranti in quella che è generalmente definita "transizione ecologica", non «è ancora del tutto chiara la definizione, quale sia il suo oggetto, quale sia la sua genesi, i suoi rapporti con il principio di sviluppo sostenibile e con l'economia circolare, quali siano i tempi in cui deve essere realizzata, secondo quali modalità, modelli e principi si porterà a compimento, quali siano i suoi costi e le sue criticità. E, soprattutto, quale sia il ruolo in relazione ad essa delle pubbliche

⁵¹⁰ Cfr. "Accordo di Parigi", pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 19 ottobre 2016, in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=IT), pp. 4-18.

⁵¹¹ G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 6.

⁵¹² R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. Giur. Ec.*, n. 1, 2022, p. 8.

⁵¹³ *Ibidem*.

⁵¹⁴ Come ampiamente emerge nei vari contributi contenuti nel n. 1/2021 della Rivista *Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, dedicato al *Green Deal* europeo e alle connesse sfide per il diritto dell'ambiente.

⁵¹⁵ Cfr. S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2021, pp. 1 ss.

amministrazioni (e degli altri poteri dello Stato) e attraverso quali strumenti verrà realizzata, il suo fondamento costituzionale e se e come essa inciderà sulle categorie e sugli istituti del diritto amministrativo tradizionale»⁵¹⁶.

Per superare queste difficoltà e rispondere anche solo parzialmente a questi interrogativi, pare inevitabile l'assimilazione definitiva della complessità dei sistemi socio-ecologici⁵¹⁷, già emersa con riferimento alla nozione di territorio nei primi capitoli dell'elaborato e, quindi, la necessità di sviluppare un diritto (univoco) della transizione, ormai obbligata. Quest'ultimo potrebbe essere definito a partire, innanzitutto, dall'enucleazione di alcuni principi generali che tengano conto della moltitudine di esigenze e istanze, spesso confliggenti, che emergono nei diversi ordinamenti e, in particolare, nell'ordinamento italiano oggetto di analisi, in modo da permettere agli attori pubblici e privati protagonisti della transizione stessa di adottare approcci coerenti ed effettivamente realizzabili.

Nel presente capitolo, pertanto, muovendo dall'analisi dell'influenza del diritto ambientale internazionale e del ruolo svolto in questo contesto dal diritto dell'Unione europea, si proverà a far emergere tali principi, soprattutto quelli che interessano prevalentemente gli usi del territorio e la gestione dei suoli, per poi, nel successivo capitolo, abbozzarne i contenuti, al fine di inserirli all'interno dell'insieme di norme generali che ha storicamente informato il diritto del governo del territorio nel nostro ordinamento e presentarne una rilettura aggiornata. E ciò proprio al fine di fornire un'impostazione il più coerente possibile di quello che è (e potrà essere) l'apparato legale all'interno del quale le amministrazioni pubbliche italiane sono chiamate a svolgere la propria azione.

1.1. Il diritto internazionale e la crescente rilevanza del governo del territorio

I profili urbanistico-territoriali hanno sempre assunto rilevanza nel diritto internazionale ambientale. Già durante la Conferenza di Stoccolma fu preso atto che un'efficiente tutela dell'ambiente potesse essere attuata solo adottando misure integrate e coordinate in una molteplicità di campi, tra cui proprio quello della "pianificazione edilizia e urbana" in cui

⁵¹⁶ F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2021, pp. 780-781. Pone in evidenza molti di questi dubbi, riflettendo sulla tutela degli ecosistemi a livello europeo, anche E. CHITI, *Chiaroscuro: la tutela degli ecosistemi nel contesto del Green Deal*, in *diariodidirittopubblico.it*, 2024.

⁵¹⁷ A. PINKER, *Just transition: a comparative perspective*, in <https://www.gov.scot/publications/transitions-comparative-perspective/>, 2020, p. 13.

si sarebbe reso necessario «evitare gli effetti negativi sull'ambiente, ricavandone i massimi vantaggi sociali, economici ed ecologici per tutti»⁵¹⁸.

Preso atto di tali osservazioni, il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), la prima organizzazione internazionale avente l'obiettivo di perseguire la tutela dell'ambiente e l'uso sostenibile delle risorse naturali, istituita immediatamente dopo la Conferenza di Stoccolma, ha redatto nel 1982 la *World Soil Policy*, in cui viene ribadita plurime volte la necessità di un uso razionale della terra da parte degli Stati nazionali.

Il principio espresso a Stoccolma ha trovato poi specificazioni puntali anche nelle “Conferenze internazionali sugli insediamenti umani” cd. “HABITAT I, II e III”, tenutesi, rispettivamente, a Vancouver nel 1976, a Istanbul nel 1996 e a Quito nel 2016. In seno alle tre conferenze è stata auspicata la promozione di uno sviluppo urbano imperniato sul miglioramento della qualità della vita, attraverso una più equa distribuzione dei benefici dello sviluppo e, soprattutto, è stata posta l'attenzione sul ruolo della pianificazione e della regolamentazione dell'uso del suolo, campi in cui non può prescindere dall'integrazione con la tutela dell'ambiente⁵¹⁹.

Proprio in base a tale constatazione, al termine dei lavori della conferenza Habitat III, è stata adottata la “*New Urban Agenda*” che, oltre ad individuare i principi ai quali deve ispirarsi lo sviluppo urbano per poter essere effettivamente sostenibile, ha indicato tra gli obiettivi quello di «*leveraging urbanization for a structural transformation*» che possa rispondere alle sfide ambientali, economiche e sociali poste dall'attuale scenario mondiale e dai cambiamenti climatici in atto⁵²⁰.

Secondo la dottrina italiana, la novità principale dell'Agenda, che si pone al culmine di una costante attenzione a livello internazionale sul ruolo svolto dalla pianificazione urbanistica, è rappresentata dall'effettività delle azioni individuate e, dunque, da attuare, al fine di rendere gli insediamenti umani resilienti e adattativi.

⁵¹⁸ Cfr. “Dichiarazione di Stoccolma”, principio 15.

⁵¹⁹ Si veda, in tal senso, l'Agenda adottata al termine della Conferenza di Istanbul Habitat II (consultabile al link: <https://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1996-dichiarazione-istanbul-agenda-habitat.pdf>), e, in particolare modo, il suo cap. IV, “*Sustainable human settlements development in an urbanizing world*”.

⁵²⁰ “*New Urban Agenda*” adottata nella Conferenza Habitat III e approvata durante la sessantottesima Assemblea Plenaria della settantunesima Sessione dell'Assemblea Generale ONU tenutasi a dicembre 2016, art. 13, lett. d). Il testo è consultabile al link: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646655-E.pdf>.

In questa prospettiva il ruolo delle autorità pubbliche risulta enfatizzato, individuando i pubblici poteri quali attori principali degli interventi incidenti sulle dimensioni, sulla forma e sulla morfologia dei centri abitati. Nell'Agenda questo compito è inteso non in senso statico e uniforme, ma dinamico. Viene sollecitata, infatti, l'esigenza di creare norme specifiche per i contesti locali, onde evitare la generalizzazione di pratiche che per struttura e morfologia siano state pensate per contesti differenti e quindi difetterebbero non poco nell'applicazione a territori diversi⁵²¹. In questa chiave, secondo la dottrina⁵²², per la prima volta a livello internazionale, la pianificazione si eleva a protagonista dell'effettiva attuazione dei principi dettati, attraverso l'esplicito riconoscimento del ruolo svolto da quest'ultima sia nell'integrazione verticale dell'intervento pubblico a livello nazionale, regionale e locale, sia nell'integrazione orizzontale tra i vari settori di sviluppo.

Il ruolo centrale e indispensabile del territorio e della sua gestione pubblica nell'impalcatura del diritto internazionale contemporaneo emerge anche dal documento "*Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*", adottato dai Capi di Stato e di Governo e Alti Rappresentanti riuniti presso la sede delle Nazioni Unite a New York dal 25 al 27 settembre 2015. Tra i diciassette "*Development goals*" e centosessantanove *target* da raggiungere entro il 2030 «[to] *shift the world onto a sustainable and resilient path*»⁵²³, l'undicesimo *Development goal* è completamente dedicato al ruolo svolto dalla pianificazione urbanistica e dalla regolazione del territorio con riferimento agli alloggi e ai servizi di base adeguati (11.1); alla tutela dei bisogni di coloro che si trovano in situazioni vulnerabili, donne, bambini, persone con disabilità e anziani (11.1); alla salvaguardare del patrimonio culturale e naturale mondiale (11.4); ai disastri ambientali (11.5). Tutte tematiche che una lettura parziale, che trascende anche il titolo dato al *goal*⁵²⁴, ha generalmente collegato alla città, nonostante il documento sia chiaro nel richiamare, in chiusura, l'obiettivo, che fa da collante a tutta la strategia, di «[to] *support positive economic, social and environmental links between urban, peri-urban and*

⁵²¹ R. BIFULCO, *Le regioni e la sfida della sostenibilità*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, op. cit., p. 583; C. LAURI, *La valutazione di impatto ambientale come strumento giuridico per la realizzazione di uno smart environment*, in R. DIPACE, A. RALLO, A. SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 358-359.

⁵²² G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, op. cit., p. 46.

⁵²³ Preambolo della dichiarazione "*Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*", consultabile al link: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

⁵²⁴ Il quale, accanto alle città, include gli "*human settlements*".

rural areas by strengthening national and regional development planning»⁵²⁵. Senza dimenticare che nell'Agenda viene contestualmente previsto l'obiettivo di «*by 2030 [...] restore degraded land and soil, including land affected by desertification, drought and floods, and strive to achieve a land degradation-neutral world*» (goal 15.3), che, ancora una volta, si rivolge e guarda direttamente alle modalità di regolazione dell'uso del territorio complessivamente inteso.

Alla fine di questa rapida rassegna, a cui si è voluto assegnare il solo compito di fornire una visione d'insieme delle tendenze emergenti nel diritto internazionale, appare chiaro come il tema urbanistico-territoriale rivesta oggi un ruolo decisamente marcato. Ne deriva che, attualmente, tutti gli attori pubblici risultano chiamati a pensare, progettare ed adottare modelli di gestione del territorio più sostenibili e maggiormente attenti ai profili socio-economico-ambientali delle singole comunità.

2. *L'emergenza climatica, il "vecchio" e il "nuovo" approccio dell'Unione europea e l'impatto sugli ordinamenti degli Stati membri*

Con riferimento agli accordi internazionali intervenuti negli ultimi anni sul contrasto ai cambiamenti climatici attualmente in atto, va innanzitutto evidenziato che l'azione è legata a un duplice assetto di interventi e cioè 1) l'attuazione delle misure di mitigazione, rivolte alla riduzione di emissioni inquinanti nell'aria e quindi capaci di intervenire direttamente sull'aumento della temperatura mondiale, centrali nei trattati che si sono susseguiti sino al 2005 e all'adozione del "Protocollo di Kyoto"; 2) la definizione delle misure di "adattamento", finalizzate a rafforzare la capacità delle società di affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici, riducendo la vulnerabilità per assicurare una risposta adeguata agli attuali scenari critici, che hanno via via assunto sempre maggiore attenzione e sono state cementificate nell'Accordo di Parigi del 2015⁵²⁶.

⁵²⁵ Ivi, "Development goal" 11.b.

⁵²⁶ Come evidenziano S. MALJEAN-DUBOIS, *Climate Change in International Law. The Paris Agreement: A Renewed Form of States' Commitment?*, op. cit., p. 48 e M. GERVASI, *Rilievi critici sull'accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, op. cit., pp. 31 ss.

Soprattutto in quest'ultimo ambito, però, la comunità internazionale mantiene un approccio meramente esortativo, prevedendo l'obbligo per gli Stati di adottare delle misure nazionali senza imporre vincoli effettivi⁵²⁷.

La constatazione non fa comunque venir meno, ma anzi rafforza, il ruolo della regolazione nazionale, che ha il compito, sia in via generale ed astratta, sia nel definire l'assetto degli interessi nei singoli provvedimenti, di individuare quali siano le modalità d'azione più efficaci⁵²⁸. Pertanto, i singoli ordinamenti sono chiamati oggi a stabilire le regole e ad offrire risposte ai problemi su cui la scienza pone l'attenzione e che la politica deve scegliere di perseguire. La tutela dell'ambiente come funzione dello Stato così intesa, allora, implica la necessità di una concezione integrata di tutte le sue sfaccettature e ha inevitabili ricadute sugli assetti organizzativi e procedimentali⁵²⁹.

Al giurista come studioso, invece, in questo contesto è richiesto, nell'ambito della forte fase di transizione in atto contrassegnata dal cambiamento climatico, di «riflettere sull'adeguatezza degli strumenti – anche normativi – di cui gli ordinamenti dispongono per governarlo (*rectius* contrastarlo)»⁵³⁰. Nelle pagine che seguiranno si proverà a farlo guardando a un sistema giuridico che subisce diverse tendenze integratrici, la prima tra ordinamenti sempre più comunicanti (quello europeo e quelli nazionali) e la seconda, per le ragioni già espresse, tra un contesto del governo del territorio che dialoga, subisce, si mescola, recepisce e altri ambiti giuridici che sono stati troppo a lungo ritenuti qualcosa di diverso e ben lontano dalla regolazione dei suoli e dei territori.

Lo si farà anche tenendo ben presente che ci troviamo in una fase in cui il momento di sintesi è destinato a rimanere incompleto, visti i cambiamenti repentini cui siamo soggetti, e dunque si cercherà di far prevalere l'analisi generalizzata delle tendenze giuridiche che

⁵²⁷ G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, op. cit. p. 199.

⁵²⁸ M. DELSIGNORE, *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? una risposta negli scritti di Amorth*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2021, p. 325. Per un'analisi dell'evoluzione delle modalità di protezione ambientale negli ordinamenti giuridici, a partire dagli albori dell'ambientalismo negli Stati Uniti fino all'affermazione del paradigma dello sviluppo sostenibile nel sistema europeo e del ruolo avuto in queste fasi dalla regolazione pubblica, si veda: A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, op. cit., pp. 9-82.

⁵²⁹ M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *federalismi.it*, 2006, p. 60.

⁵³⁰ A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, op. cit., p. 1. In questo senso in dottrina anche: G. MONTEDURO, *Costituzione ed ambiente. Effetti sulla divisione dei poteri di una revisione costituzionale largamente condivisa*, in *apertacontrada.it*, 2022, secondo cui «ai giuristi tocca ora la progettazione di principi, regole e procedure che consentano di adottare decisioni in grado di farci mutare la rotta».

sui nuovi assetti territoriali impattano (e potrebbero impattare con maggior forza nei prossimi anni), nonché un approccio aderente al “metodo induttivo”.

Poste queste ulteriori chiavi di lettura del lavoro ed entrando nel vivo dell’analisi, si vuole subito dar conto dell’impianto normativo che interessa il diritto ambientale europeo, per permettere di dipanare al meglio tutti i passaggi del ragionamento che verranno in seguito, senza dar nulla per scontato. Pertanto, si evidenzia che a livello europeo la tutela ambientale è attualmente ricompresa tra le materie di competenza concorrente tra l’Unione e gli Stati membri. In questo ambito, secondo l’art. 4 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), sia l’Unione sia gli Stati possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. La competenza concorrente però deve rispettare anche quanto previsto all’art. 2.2 TFUE, ossia che, nel caso in cui l’Unione azioni il proprio potere legislativo su un determinato ambito, lo Stato è chiamato a rispettare la legislazione europea e adattare il proprio ordinamento giuridico. Sulla base dell’interpretazione data all’art. 192 TFUE, comunque, in materia ambientale, l’intervento dell’Unione non esclude completamente l’intervento statale, ma prescrive esclusivamente che l’attività legislativa interna sia mantenuta all’interno dei margini delineati dalla normativa europea⁵³¹.

Altri due principi che impattano in maniera diretta sull’esercizio della competenza ambientale, ai sensi dei Trattati europei, sono il principio di sussidiarietà, di cui si dirà più specificamente oltre, ma che ai sensi dell’art. 5 TUE prescrive che l’Unione agisca solo quando l’intervento europeo è ritenuto più efficace rispetto a quello statale, e il principio di proporzionalità, il quale raccomanda, sempre stante quanto prescritto nello stesso art. 5, che il contenuto e la forma dell’azione dell’Unione non ecceda il minimo necessario per raggiungere gli obiettivi previsti nei Trattati. Su questi due principi va inoltre rilevato che con il Trattato di Lisbona è stato adottato il Protocollo annesso n. 2, che ha previsto l’ulteriore onere di giustificare e motivare in tutta la normativa euro-unionale il loro compimento, nonché ammesso la possibilità per gli Stati di ricorrere alla Corte di Giustizia per chiedere l’annullamento della normativa europea per la loro violazione.

Oltre a ciò, sulla scia delle evoluzioni prima richiamate, si è giunti ad individuare un “principio di integrazione”⁵³², oggi rinvenibile nell’art. 11 del TFUE, il quale prevede il

⁵³¹ B. LOZANO CUTANDA, J.C. ALLI TURRILLAZ, *Administración y legislación ambiental*, Madrid, Dykinson, 2022, p. 189.

⁵³² Introdotto con l’Atto Unico europeo del 1987, rafforzato con l’adozione del Trattato di Maastricht, del 1993, divenuto principio generale dell’ordinamento comunitario con il Trattato di Amsterdam, del 1997 e successivamente confluito TFUE. Per un’analisi dell’evoluzione del principio, sul suo consolidamento e sulla

dovere di integrare «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nella attuazione delle politiche e delle azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

Anche grazie a questo principio, il diritto dell'Unione europea è divenuto il «tramite naturale tra le fonti internazionali e quelle interne»⁵³³, garantendo alle fonti internazionali di acquisire quell'efficacia di cui spesso sono state ritenute carenti. Per mezzo dell'integrazione nelle politiche di competenza dell'Unione, infatti, la tutela ambientale non è stata vista soltanto come un obiettivo, ma come vero e proprio criterio che influenza l'insieme delle azioni euro-unionali⁵³⁴.

Ciononostante, anche l'ingresso dei valori ambientali nel diritto interno per il tramite del diritto dell'Unione europea è stato caratterizzato da profili critici. Il principio di integrazione, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, è stato infatti generalmente utilizzato in maniera incostante⁵³⁵. Ciò in quanto il riconoscimento del principio non ha per nulla scardinato quella gerarchia degli interessi contenuta nei Trattati fondativi delle Comunità europee, facendo sì che la sua applicazione sia stata differenziata e che le istanze ambientali, in alcuni ambiti, fossero troppo spesso relegate ai margini⁵³⁶. La Comunità prima e l'Unione poi hanno quindi soltanto prescritto la doverosità di prendere in considerazione le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente in un processo di bilanciamento degli interessi⁵³⁷. È così che l'ambiente ha rivestito nell'ordinamento europeo un ruolo sempre diverso nei vari ambiti d'azione e comunque qualificabile al massimo come primario, ma praticamente mai come prioritario⁵³⁸.

sua prassi applicativa, si vedano: C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all'economia circolare*, in *Dir. Amm.*, 2020, n. 4, pp. 843 ss.; M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, n. 2, 2007, pp. 467 ss.; S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.

⁵³³ G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 41.

⁵³⁴ L. KRÄMER, *Manuale di diritto pubblico comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 90.

⁵³⁵ M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, op. cit., pp. 170-173.

⁵³⁶ P. DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in *Riv. Amb. Terr.*, 2003, n. 5, p. 76.

⁵³⁷ Si veda, in questo senso, la decisione Corte Giust. CE, 29 marzo 1990, C-62/88, Grecia c. Consiglio, ove è stato chiarito un principio poi ribadito in plurime altre occasioni (*ex multis*: Corte Giust. CE, 11 giugno 1991, C-300/89, Commissione c. Consiglio), ossia che l'integrazione delle esigenze di tipo ambientale negli atti della Comunità avrebbe sempre lasciato «impregiudicate le competenze di cui dispone la Comunità in forza di altre norme del Trattato». Queste sentenze possono essere consultate sul sito: curia.europa.eu.

⁵³⁸ M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, op. cit., p. 145. In questo senso anche: A.L. DE CESARIS, *Le politiche comunitarie in materia di ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 50.

Questo non ha però impedito al diritto dell'Unione di farsi veicolo di quella “*just transition*”⁵³⁹ (transizione giusta), teorizzata da molti anni e che si ripropone di conciliare, in un quadro giuridico e fattuale in perenne mutamento, le differenti esigenze dello sviluppo economico, del mondo del lavoro, dell'ambiente, del paesaggio, della socialità. I differenti angoli di lettura si sono infatti a lungo posti nei vari ordinamenti come limite al successo delle politiche ambientali, rimanendo ancorati alla tradizionale concezione secondo la quale questi si escludevano o limitavano a vicenda⁵⁴⁰ e proprio l'Unione europea, tramite un'azione integrata, anche se non ottimale⁵⁴¹, ha provato a limitare gli effetti pratici sproporzionati⁵⁴² che le differenti sensibilità avevano negli Stati membri⁵⁴³.

⁵³⁹ Sebbene il concetto abbia iniziato a dominare i dibattiti pubblici negli ultimi decenni, le sue origini risalgono alla fine del ventesimo secolo, come espressione dei movimenti sindacali nordamericani che chiedevano interventi socioeconomici volti a garantire i mezzi di sussistenza dei lavoratori nel passaggio a economie a basse emissioni di carbonio e resilienti al clima. Il “padre” di questa idea è pacificamente riconosciuto in TONY MAZZOCCHI, un attivista statunitense per il lavoro e l'ambiente, che ha chiesto l'istituzione di un “*superfund*” per i lavoratori esposti a rifiuti tossici, un reddito minimo e benefici educativi nella transizione dai loro lavori pericolosi, come conseguenza delle norme di protezione ambientale. Sull'applicazione di questo concetto nell'attuale scenario europeo e per un collegamento diretto con il concetto di “giustizia spaziale” già menzionato si vedano: A. MADANIPOUR, M. SHUCKSMITH, E. BROOKS, *The concept of spatial justice and the European Union's territorial cohesion*, in *European Planning Studies*, n. 5 2022, pp. 807 ss.

⁵⁴⁰ Va infatti evidenziato, in questa sede, che l'efficacia della politica ambientale dell'Unione europea dipende comunque, in larga misura, dalle specifiche modalità di attuazione adottate a livello nazionale, regionale e locale. Proprio per questo, il *deficit* in termini di attuazione e applicazione che spesso si riscontra resta una questione centrale. Cfr. A. PINKER, *Just transition: a comparative perspective*, op. cit., p. 8, in cui l'Autrice si occupa principalmente del rapporto tra tutela dell'ambiente ed esigenze giuslavoristiche.

⁵⁴¹ Si tenga presente, infatti, quanto osservato da C. FELIZIANI, *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all'economia circolare*, op. cit., p. 848, ossia che per lungo tempo nel diritto europeo le istanze ambientali sono risultate «ontologicamente subordinate alle istanze economiche» e le critiche mosse al processo di integrazione delle politiche ambientali nelle politiche europee da S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *European Environmental Law*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2017, p. 104 e da M. ONIDA, *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, p. 691, il quale individua i due problemi principali del diritto ambientale dell'Unione nel «non aver previsto un diritto soggettivo (all'ambiente), ma un obbligo in capo ai poteri pubblici, per di più di carattere generale e quindi “debole” anche sul lato dell'attuazione» e nell'aver posto il principio d'integrazione in una posizione di subordinazione rispetto allo sviluppo sostenibile.

⁵⁴² Il termine non è usato a caso dato che, come evidenziato in dottrina nell'ambito di una rassegna sulle decisioni del giudice europeo, il risultato dell'effettiva emersione della tutela ambientale nelle materie di competenza dell'Unione, più che al principio di integrazione, è stata a lungo collegata dalla Corte di Giustizia al principio di proporzionalità (Si veda, in questo senso: M.C. CAVALLARO, *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, op. cit., pp. 467-483). Sul tema si veda anche l'analisi di R. TONANZI, *La pianificazione urbanistica e le infrastrutture verdi*, Tesi di dottorato redatto nel corso Diritto pubblico, comparato e internazionale del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università La Sapienza (ciclo XXXIII, Relatore Prof. Fabio Giglioni), 2021, pp. 10-15, consultabile al link: https://iris.uniroma1.it/retrieve/handle/11573/1563612/1882930/Tesi_dottorato_Tonanzi.pdf.

⁵⁴³ Un esempio di quanto appena affermato può essere scorto nelle decisioni: Corte Giust. EU, 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus c. Finland*, con nota a sentenza M. LOTTINI, *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*, in *Foro Amm.o C.d.S.*, 2002, pp. 1950-1957 e Corte Giust. CE, 4 dicembre 2003, C-448/01, *ENV e Wienstrom*, con nota a sentenza G. GARZIA, *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole c.d. «ecologiche»*, in *Foro Amm. C.d.S.*, 2003, pp. 3515-3525, in cui la Corte, nel settore degli appalti pubblici, individua quali devono essere le

Il ruolo dell'Ue, così delimitato, ha quindi spinto gli studiosi a non riconoscere l'esistenza di un diritto costituzionale europeo dell'ambiente, ma più propriamente un diritto costituzionale dell'ambiente "in Europa"⁵⁴⁴ (sempre più convergente⁵⁴⁵), in cui sono le Costituzioni nazionali e gli Stati membri che rivestono il ruolo di decisori finali, seppur sotto l'egida e l'autorevole guida del legislatore europeo, anche attraverso un attento utilizzo da parte delle Corti costituzionali di quelli che la dottrina costituzionalista chiama "controlimiti"⁵⁴⁶.

In seguito alla pandemia da Covid-19, però, a livello europeo, nell'ambito delle strategie di ripresa economica legate al Programma *Next Generation EU*, parrebbe essersi innescato un processo differente, tendente all'ampliamento e all'innovazione radicale del concetto di "resilienza", portando quest'ultimo ben oltre la matrice originaria difensiva e/o adattativa⁵⁴⁷. L'art. 2 del regolamento n. 2021/241/UE, sancendo normativamente questo cambio di prospettiva, definisce infatti la resilienza come «la capacità di affrontare gli *shock* economici, sociali e ambientali e/o i persistenti cambiamenti strutturali in modo equo, sostenibile e inclusivo». Agli apparati pubblici è quindi oggi richiesto non solo di saper rispondere e assimilare eventi improvvisi isolati, ma di sapersi muovere e agire in un contesto profondamente contrassegnato da sconvolgimenti caotici a carattere sistemico, frequenti e globali e da condizioni strutturali e ricorrenti di disordine⁵⁴⁸.

condizioni da rispettare, cioè i criteri ambientali che devono essere collegati all'oggetto dell'appalto, in un contesto contrassegnato comunque dal rispetto di tutti i principi del diritto europeo e, in particolare, di quello di non discriminazione tra gli operatori economici.

⁵⁴⁴ A. POLICE, *Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, op. cit., pp. 214-215.

⁵⁴⁵ Com'è messo in evidenza in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, Laterza, 2018, p. 5.

⁵⁴⁶ Ribadisce l'importanza di tale teoria dinnanzi le nuove "sfide" ecologiche A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, op. cit., p. 103, evidenziando che il criterio di riconoscimento della legittimità delle norme applicabili dai giudici, dall'amministrazione e dai privati continua a poggiare sul «contenuto essenziale della costituzione scritta». Ciò in virtù anche del fatto che la Corte Costituzionale ha avviato, a partire dalla sentenza 20 dicembre 2017, n. 269 una giurisprudenza tesa ad accentrare su di sé il controllo sulla protezione dei diritti fondamentali, anche qualora questi siano tutelati dal diritto Ue. Altri Autori collegano riflessioni simili al fatto che la stessa Corte Costituzionale parrebbe temere che l'uropeizzazione dei diritti possa comportare un'emarginazione della Costituzione nazionale e dei valori identitari (D.U. GALETTA, *Diritto amministrativo dell'Unione. Argomenti (e materiali)*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 17-20).

⁵⁴⁷ B.L. BOSCHETTI, *Eco-design Giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, in *Idf*, n. 4, 2022, p. 828.

⁵⁴⁸ M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, op. cit., p. 81, dove l'Autore prova così a sintetizzare i contenuti di un "principio di resilienza" che pare affermarsi negli ordinamenti contemporanei.

Ancor prima era stato adottato, in realtà, a livello europeo, il Piano *Green Deal*, presentato dalla Commissione europea l'11 dicembre 2019, per mezzo del quale l'Unione puntava già a rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050, individuando specifici obiettivi e *step* di attuazione (55% in meno di emissioni di gas serra entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, 3 miliardi di nuovi alberi da piantare nell'UE, 40% come quota di energia rinnovabile sempre entro il 2030 etc.)⁵⁴⁹.

Peraltro, in quella sede, a differenza di quanto fatto in precedenza, l'Unione aveva manifestato l'esigenza, per conseguire una missione paragonabile in termini storici “allo sbarco dell'uomo sulla Luna”⁵⁵⁰, di non relegare tali obiettivi a mere indicazioni indirizzate agli Stati, ma di volersi dotare di atti normativi in senso stretto che avessero natura diretta e vincolante⁵⁵¹. In questo scenario va allora incardinata la “legge europea sul clima”, regolamento n. 2021/1119/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che ha appunto solidificato ancor di più gli obiettivi anzidetti.

Da questi nuovi approcci è quindi apparso evidente che il diritto europeo, dinnanzi alla sfida della lotta ai cambiamenti climatici e alla conseguente transizione ecologica obbligata, abbia ormai deciso di cambiare marcia⁵⁵², sposando una differente visione in cui le esigenze ambientali ridefiniscono completamente il diritto e la sua concezione spazio/temporale e permeano l'intero ciclo legislativo, amministrativo, economico e sociale⁵⁵³.

A ben riflettere, questo scenario costringe a confrontarsi con la natura stessa dell'Unione europea. Quest'ultima, com'è noto, è infatti stata a lungo considerata un ente a cui sono stati riservati specifici campi materiali, all'interno dei quali, con determinate forme e particolari effetti, può perseguire degli scopi prestabiliti⁵⁵⁴. In realtà, già da tempo, la Corte di Giustizia, sulla scia di quanto previsto dai Trattati, ha stabilito che, per un verso,

⁵⁴⁹ La *Road map* individuata dalla Commissione Europea è consultabile al link: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_it, contenente anche le “tappe fondamentali” della Strategia.

⁵⁵⁰ Cfr. “von der Leyen, Green Deal per trasformare l'Europa: zero emissioni entro 2050”, in *larepubblica.it*, 2019.

⁵⁵¹ Lo evidenzia E. CHEVALIER, *European Union law in times of climate crisis: change through continuity*, in *French Yearbook of Public Law*, n. 1, 2023, p. 54.

⁵⁵² B. LOZANO CUTANDA, J.C. ALLI TURRILLAZ, *Administración y legislación ambiental*, op. cit., p. 207.

⁵⁵³ B.L. BOSCHETTI, *Eco-design Giuridico (trasformativo) per la “net-zero age” e la sua economia*, op. cit., p. 831.

⁵⁵⁴ Questo parrebbe emergere, d'altronde, dalla stretta interpretazione letterale dell'art. 5.4, Trattato sull'Unione europea (TUE), il quale prescrive che «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati».

l'Unione dispone altresì dei cd. “poteri impliciti”⁵⁵⁵, da esercitare in vista del pieno conseguimento dei propri scopi istituzionali e, per altro verso, che può comunque operare, pur sempre in via sussidiaria⁵⁵⁶ e nel rispetto dell'art. 5.3 TUE⁵⁵⁷), anche negli ambiti di competenza statale laddove gli Stati si dimostrino incapaci di soddisfare in modo adeguato gli interessi interni⁵⁵⁸.

Ciò che comunque sicuramente rileva a riguardo, come osservato in dottrina, è che non si possa più ragionare, nel rapporto tra ordinamenti e, nello specifico, nel rapporto tra ordinamenti interni e quello europeo, in termini di “ente originario”/“ente derivato”⁵⁵⁹, perlomeno in virtù di come questi vocaboli sono stati storicamente intesi. L'attuale contesto storico-politico porta, infatti, a ritenere ormai perduti i caratteri espressivi della sovranità statale intesa come piena e totale⁵⁶⁰ e lo stesso *incipit* dell'art. 117 della Costituzione italiana ne è un esempio lampante⁵⁶¹.

Tenendo ben presenti questi mutamenti già cementificati nel contesto costituzionale internazionale, la transizione ecologica sta ulteriormente modificando lo scenario e impattando notevolmente sulla stessa natura dell'Unione, tanto da portare autorevole dottrina a sostenere che ci troviamo in una nuova fase del processo di integrazione europea⁵⁶². La Commissione europea ha infatti individuato, tramite il *Green Deal*, un

⁵⁵⁵ Tale teoria fondata sul dispositivo dell'art. 235 TCEE (oggi art. 352 TFUE) ha visto la sua prima ed emblematica applicazione in relazione alla competenza dell'allora Comunità europea di adottare accordi internazionali, ma ha poi assunto carattere di principio estendibile alla generale azione delle istituzioni europee (si veda la storica sentenza: Corte. Giust., 31 marzo 1971, C-22/70, Commissione delle comunità europee c. Consiglio delle Comunità europee). Cfr. L. AZOULAI, (a cura di), *The Question of Competence in the European Union*, Oxford, OUP Oxford, 2014.

⁵⁵⁶ A. POLICE, *Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa*, op. cit., p. 214.

⁵⁵⁷ Il quale, lo si rammenta, oggi prescrive, consacrando il principio affermato dalla giurisprudenza, che: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

⁵⁵⁸ A. RUGGERI, *Una costituzione e un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti del diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 17.

⁵⁵⁹ Intendendo il primo come ente giuridico che rinviene in se stesso e nella propria costituzione il titolo legittimante la propria esistenza e nel secondo un ente che trova proprio nella volontà di più enti “originari” la propria legittimazione.

⁵⁶⁰ A. RUGGERI, *Una costituzione e un diritto costituzionale per l'Europa unita*, op. cit., p. 21.

⁵⁶¹ Ove è stabilito che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

⁵⁶² E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 19 ss.

nuovo e differente obiettivo politico dell'Unione, che può essere rintracciato nella locuzione "sostenibilità degli ecosistemi"⁵⁶³.

Proprio tale nuovo obiettivo, il cui perseguimento è reso urgente dall'aggravarsi dell'emergenza climatica come esplicitato nel par. 4, art. 5, del regolamento (UE) 2021/1119, genera una pregnante alterazione degli equilibri tra i bisogni primari tutelati a livello europeo⁵⁶⁴, facendo definitivamente perdere all'interesse ambientale la sua natura di interesse confinato in una prospettiva settoriale, per divenire sempre più ingombrante nell'ambito degli interessi la cui protezione è stata storicamente affidata a soggetti pubblici differenti (statali o regionali). La tendenza parrebbe dunque quella di riscrivere l'intera architettura della tutela ambientale europea⁵⁶⁵, fino a giungere, come richiesto dal Parlamento europeo nella recente "Proposta del Parlamento europeo di modifica dei Trattati" (A9-0337 del 7 novembre 2023), al riconoscimento di una competenza euro-unionale tendente all'esclusività negli ambiti dell'ambiente, della biodiversità, nonché dei negoziati sul cambiamento climatico⁵⁶⁶, la quale, secondo alcuni Autori, dimostrerebbe l'intenzione dell'Unione «di farsi addirittura legislatore del "territorio europeo", scardinando le categorie tradizionali del diritto pubblico, ma, in fondo, seguendo un processo trasformativo già da tempo registrato in dottrina»⁵⁶⁷.

Il cambiamento, collegato al passaggio dal classico obiettivo dello "sviluppo sostenibile" a quello della "sostenibilità degli ecosistemi", sembrerebbe inoltre individuabile, secondo la dottrina, nel fatto che quest'ultima accezione di sostenibilità non è più intesa come valore cui devono tendere il mercato, lo sviluppo e le istanze sociali, ma come limite esterno alle azioni politica e giuridica in questi ambiti. Ciò farebbe dunque subentrare, nel contesto europeo, il concetto radicalmente differente di "primazia ecologica"⁵⁶⁸, in base al quale,

⁵⁶³ E. CHITI, *In motu. l'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, op. cit., p. 184.

⁵⁶⁴ A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, op. cit., p. 2.

⁵⁶⁵ L. VIOLINI, *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità: dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2022, pp. 10-11.

⁵⁶⁶ "Relazione sulle proposte del Parlamento europeo di modifica dei Trattati" (A9-0337 del 7 novembre 2023), consultabile al link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_EN.html?s=08. Per un commento generale sulla Proposta, si veda: D. TRIANTAFYLLOU, *Revision of the Treaties: is Europe ready for a qualitative leap forward?*, in *Schuman Paper*, n. 725, 2023.

⁵⁶⁷ M. DE DONNO, *A margine del post di Edoardo Chiti. La tutela europea degli ecosistemi e le prospettive per il governo del territorio italiano*, in *diariodidirittopubblico.it*, 2024, ove l'Autrice richiama anche la tesi sostenuta qualche anno fa da C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2017.

⁵⁶⁸ Per un'analisi del concetto, oltre ai contributi e le loro parti appena citati, si vedano le recenti riflessioni di: A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, op. cit., pp. 190-242; L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto*

nel caso di conflitto tra integrità degli ecosistemi ed esigenze sociali ed economiche sarebbe la prima a prevalere sempre sulle seconde⁵⁶⁹.

Appare però evidente, in base alle osservazioni poste, che nel nuovo approccio possa essere individuato il rischio dell'introduzione di nuove formule giuridiche gerarchiche e accentratrici, che possano consacrare l'abbandono nello spazio giuridico europeo della presa d'atto della necessaria struttura a "sistema complesso"⁵⁷⁰ del tema ambientale (un contesto, come quello del governo del territorio, intrecciato con un'ampia gamma di ambiti comunicanti e dialoganti), che non può permettersi di beneficiare di un inquadramento preventivo e asettico.

In questo senso va anche ricordato che l'assimilazione della concezione di ambiente come sistema dinamico⁵⁷¹ ha permesso l'affermazione dell'ambiente come "valore costituzionale"⁵⁷², consacrata, secondo alcuni, nella stessa l. cost. n. 1/2022⁵⁷³ e che ha permesso alla tutela ambientale di entrare in quel bilanciamento tra valori primari di rilevanza costituzionale sia nel diritto dell'Unione europea e, ancor di più, nel nostro ordinamento. Del resto, a differenza di molti altri interessi pubblici, l'interesse ambientale si interseca (e non si affianca semplicemente) con gli altri già tutelati, incidendo più marcatamente sull'organizzazione e su tutta l'attività amministrativa. Nascono così competenze trasversali rispetto a quelle di settore, che rendono la dialettica e la ponderazione imprescindibili nella cura e gestione dell'interesse ambientale⁵⁷⁴.

Solo questa teorizzazione⁵⁷⁵ quindi, ad opinione di chi scrive, permetterebbe di coniugare il "valore ambientale" (che sta assumendo sempre più peso negli ordinamenti) con tutti quei

costituzionale comparato, in *dpceonline.it*, n. 2, 2022, pp. 1071-1084 e L. BOSCHETTI, *Eco-design Giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, op. cit., pp. 832-839.

⁵⁶⁹ E. CHITI, *In motu. L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, op. cit., p. 184. L'Autore evidenzia che il *Green Deal* si è discostato dal movimento della *ecological modernization* che ha plasmato il diritto e la politica ambientale dell'Unione europea a partire dagli anni '80 e che puntava, come già evidenziato, sull'utilizzo dell'interesse ambientale quale canone del bilanciamento, mai direttamente prevalente, ma inserito nel contesto dello "sviluppo sostenibile".

⁵⁷⁰ Di cui ci si è occupati nel capitolo II, della Parte Prima, dell'elaborato. Si veda, in special modo, i par. 3.

⁵⁷¹ E. FREDIANI, *Il "sistema" ambiente*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 63-65.

⁵⁷² B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., pp. 28-29.

⁵⁷³ M. CECCHETTI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, op. cit., pp. 26-30.

⁵⁷⁴ G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 5.

⁵⁷⁵ Che si pone anche in continuità con quanto osservato da alcuni illustri giuristi che tra i primi si erano approcciati al tema del diritto dell'ambiente (F. BENVENUTI, *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Arch. Giur.*, 1982, nn. 3-6, p. 255), nonché con le teorie dei giuristi tedeschi che hanno coniato il concetto di *ökologische Rechtsstaat* (Stato eco-costituzionalista), che guarda a ordinamenti fondati su una concezione di

valori che contestualmente informano la vita dei cittadini⁵⁷⁶. Invece, una visione estremizzata dell'ambiente come valore assoluto e primario assegnato alla cura esclusiva degli enti di governo di vertice (Stato o Ue), rischia di compromettere seriamente la cura di tutti quegli interessi pubblici che, pur non avendo impatto diretto sul diritto alla vita inteso come diritto alla sopravvivenza, hanno comunque un impatto forte sulla vita nella sua concezione relazionale e più genericamente sociale⁵⁷⁷.

Il perseguimento di quella transizione “giusta”, inevitabilmente ancorata alla presenza di un complesso di temi e problemi da governare su più livelli⁵⁷⁸, non può quindi essere devoluto a un nuovo e diverso “centralismo ambientale” contraddistinto da norme di vertice deputate alla tutela della vita nella sua dimensione minima⁵⁷⁹.

Per evidenziare quanto si sia in presenza di complicazione e tendenze divergenti, si segnala, tra l'altro, che le nuove flessioni della politica europea, di cui si darà conto nel prosieguo del presente capitolo, potrebbero assumere contorni molto simili a quelli emersi dalla lunga serie di pronunce accentratrici della Corte Costituzionale italiana intervenute successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 con riferimento al

territorio che non si distacca dagli abitanti e dalla loro sorte perché è espressione di una stretta combinazione tra la comunità umana interamente considerata e i suoi abitanti, in netta contrapposizione con le tendenze neoliberiste diffuse nel secolo scorso, in cui il cambio di prospettiva impone non una tirannia delle tematiche ambientali, ma un differente bilanciamento degli interessi tra la salvaguardia dell'ambiente e gli altri diritti, primo tra tutti quello di proprietà (K. BOSSELMANN, *Eco-Constitutionalism. A new area of legal research and advocacy*, in *earthlaws.org.au*, 2008).

⁵⁷⁶ Lo sintetizza molto bene A. PORCIELLO, *Filosofia dell'ambiente. Ontologia, etica, diritto*, Roma, Carrocci, 2022, p. 176, laddove individua come chiave per una corretta gestione delle tematiche ambientali quella del “dialogo”. Dialogo che, secondo l'Autore, l'uomo è chiamato a istaurare con se stesso e con la natura al fine di ridefinire (non annullare o trascurare) ciò che lo circonda.

⁵⁷⁷ Su questo tema, si vedano le riflessioni di M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Idf*, n. 4, 2022, p. 818, che sostanzialmente afferma la necessità di evitare che il rafforzamento delle esigenze ambientali sfoci in una “tirannia” dell'ambiente che diviene “meta-valore” sovraordinato negli ordinamenti.

⁵⁷⁸ Infatti, come evidenzia R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, op. cit., p. 20, «quello dell'ambiente è [...] un complesso di temi e problemi». In questo contesto altamente incerto, in dottrina sono state avanzate anche proposte per limitare e razionalizzare questi “sconvolgimenti” senza l'adozione di una rigida gerarchia degli interessi. Si vedano, in tal senso, le proposte di G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2020, pp. 4 ss., ove viene suggerita una nuova e differente classificazione delle attività economiche a livello europeo e quelle di E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, op. cit., ove si avanza l'ipotesi della possibile adozione di diverse accezioni di “sostenibilità”, diverse rispetto a quella inglobata nel concetto di “sviluppo sostenibile”, che agiscano ad unisono in relazione a politiche e obiettivi differenti.

⁵⁷⁹ Sul diritto dell'ambiente e la sua connessione con la tutela della vita nelle sue molteplici forme e sfaccettature, si vedano le riflessioni di: M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, op. cit., pp. 221 ss. e, in special modo, pp. 234-240.

riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella materia del governo del territorio, che tendevano a ricondurre in toto il potere normativo in capo allo Stato ogniqualvolta fosse individuabile la tutela di un interesse sensibile come ad esempio proprio quello ambientale⁵⁸⁰. Nell'ordinamento interno, però, si è entrati in una fase in cui questi orientamenti sembrano in parte sconfessati dalle stesse decisioni recenti della Corte che, ora, auspicano un intervento coordinato e armonico di tutti i soggetti pubblici portatori di interessi pubblici diversificati senza nessun canone di prevalenza automatico⁵⁸¹.

C'è dunque il serio rischio che, a livello europeo, come già avvenuto in Italia, dinnanzi a fenomeni complessi, il principio di sussidiarietà assuma le sembianze di un "ascensore verso l'alto"⁵⁸², che porti progressivamente, ogni volta che ci sia un dubbio di attribuzione sull'esercizio di una competenza non esclusiva, a collocarla in capo alle istituzioni superiori e, in questo caso, a quelle europee.

Posto dunque che la regolazione del territorio all'interno degli Stati membri risente e risentirà dello scenario descritto, vanno ora necessariamente verificati i "rapporti di forza", le criticità, i limiti e le potestà che caratterizzano le politiche, le strategie, la pianificazione e la normazione nel nostro ordinamento, indagando su quanto (e come) questo nuovo approccio politico si stia traducendo in principi e regole del diritto europeo e nazionale, su quanto siano percorribili a trattati invariati iniziative regolatorie non direttamente riconducibili alla *ratio* complessiva dei Trattati europei in vigore⁵⁸³ e, infine, sulla realizzabilità di un'architettura competenziale che rispetti le prerogative di tutti gli attori in gioco.

⁵⁸⁰ Si veda, in particolare, la ricostruzione degli orientamenti della Corte Costituzionale fatta nel cap. I, Parte Prima, par. 3, 3.1 e 3.2, dell'elaborato.

⁵⁸¹ Si vedano, in particolare, le sentenze richiamate nel cap. II, Parte Prima, par. 2, dell'elaborato.

⁵⁸² Metafora utilizzata per descrivere alcune fragilità del principio da R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 105 e recentemente ripresa da C. FASONE, N. LUPO, *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1, 2023, p. 50.

⁵⁸³ La questione è già stata posta dagli studiosi italiani e stranieri. Su tutti, si veda il contributo di A. SIKORA, *European Green Deal - legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA Forum*, 2021, pp. 681 ss.

3. I Programmi d'azione ambientale, l'evoluzione storica delle competenze dell'Unione europea nella materia ambientale e l'impatto sul governo del territorio

Nonostante si sia già dato conto di molti aspetti dello stato dell'arte della materia ambientale europea, al fine di introdurre gli argomenti di studio e per indagare meglio quanto emerso nel precedente paragrafo, pare indispensabile ripercorrere le principali tappe dello sviluppo del diritto ambientale dell'Unione europea, per rintracciare e sottolineare i poteri e le prerogative che possono essere oggi vantati dall'Ue nella materia del governo del territorio e quali, al contrario, permangono in capo agli Stati e alle ramificazioni amministrative.

Partendo, dunque, dal principio, pare inevitabile constatare, viste le tempistiche di emersione delle “questioni ambientali” nel secolo scorso, che il Trattato che istituì la Comunità Economica Europea (TCEE), firmato a Roma il 25 marzo 1957⁵⁸⁴, non prevedeva tra le competenze assegnate al nuovo soggetto internazionale nessuna direttamente riferita all'ambiente, al paesaggio o anche più generalmente alla cura e gestione dei suoli in quanto tali⁵⁸⁵. Ma uno dei punti di forza del diritto e degli atti normativi, com'è risaputo, è costituito dalla possibilità di andare oltre le strette maglie del dato letterale quando lo richiedano esigenze sistematiche. È così, infatti, che progressivamente l'art. 2 TCEE⁵⁸⁶ fu interpretato in maniera sempre più estensiva, fino a ricomprendere, tra la promozione dello sviluppo armonioso delle attività economiche e la loro espansione continua ed equilibrata, l'esigenza di salvaguardare l'ambiente quale requisito essenziale al fine di raggiungere tali obiettivi.

Grazie a un approccio che avrebbe ricevuto ben presto l'avallo della Corte di Giustizia⁵⁸⁷, già nel 1970, furono quindi adottate due direttive (nn. 70/157 e 70/220⁵⁸⁸) che, pur essendo

⁵⁸⁴ Consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=BG>.

⁵⁸⁵ In questo senso J.B. AUBY, *Droit de l'Urbanisme et droit européen*, in *L'Actualité juridique. Droit Administratif*, 1995, p. 667.

⁵⁸⁶ Il quale prevedeva che: «La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita e più strette relazioni fra gli Stati che ad essa partecipano».

⁵⁸⁷ La quale, interpretando la seconda delle direttive citate, giungerà ad affermare che la tutela ambientale «costituisce uno degli scopi essenziali della Comunità» e può consentire, pertanto, restrizioni ai principi della libertà del commercio e della concorrenza (Corte Giust. CE, 7 febbraio 1985, C-240/83, in *curia.europa.eu*).

⁵⁸⁸ La prima riguardava principalmente l'inquinamento acustico, mentre la seconda interessava le emissioni inquinanti dei veicoli a motore.

giustificate dall'esigenza di realizzare e sviluppare il Mercato unico, contenevano molte previsioni che oggi potremmo definire di natura ambientale⁵⁸⁹.

Poco più tardi, anche nel caso del diritto ambientale europeo, il 1972 è stato un anno fondamentale. Nell'ottobre di quell'anno, infatti, su influenza di quanto già avvenuto alla Conferenza di Stoccolma, una riunione dei Capi di stato e di governo degli Stati membri dell'allora Comunità economica europea, tenutasi a Parigi, riconobbe alla Commissione la possibilità di elaborare un Programma di azione ambientale⁵⁹⁰, facendolo rientrare tra quei "poteri impliciti" avallati dagli artt. 100⁵⁹¹ e 235⁵⁹² TCEE.

Proprio in base a tale dichiarazione furono adottati, negli anni successivi e in rapida successione, i primi due programmi pluriennali d'azione comunitaria in materia ambientale⁵⁹³ che, seppur sprovvisti di valore giuridico, risultavano essere assai rilevanti sul piano politico⁵⁹⁴.

Per quanto riguarda specificamente l'oggetto di studio, nonostante già nei primi due programmi d'azione si fosse tentato un approccio integrato, solo con il Terzo programma d'azione ambientale (riferito al periodo 1982-1986) venne definitivamente privilegiata una vera e propria strategia basata sull'analisi delle conseguenze, in termini di compatibilità,

⁵⁸⁹ Cfr. G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 37.

⁵⁹⁰ Si veda, in particolare, il punto 8 della dichiarazione finale dell'incontro, il cui testo è consultabile nella *Riv. Dir. Eur.*, 1972, pp. 315 ss.

⁵⁹¹ Il quale prevedeva che: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune». Anche questo articolo, come l'art. 235, è stato posto alla base della teoria dei "poteri impliciti" elaborata dalla Corte di Giustizia negli anni '70.

⁵⁹² Articolo che è divenuto il caposaldo della teoria dei "poteri impliciti", recitando: «Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato l'Assemblea, prende le disposizioni del caso».

⁵⁹³ La Comunità economica europea adottò nel 1973 il Primo programma d'azione per l'ambiente per il periodo 1974-1975, importante soprattutto per l'introduzione nel contesto comunitario del "principio di precauzione", che prevedeva il dovere di adottare misure appropriate al fine di prevenire taluni rischi anche solo "potenziali" per la sanità pubblica.

Il Secondo programma d'azione per l'ambiente, riferito invece al quadriennio 1977- 1981, si fondava su cinque principi guida:

- a) continuità della politica ambientale;
- b) creazione di meccanismi per un'azione preventiva nei settori dell'inquinamento, della pianificazione territoriale e della gestione dei rifiuti;
- c) difesa e utilizzo razionale dell'*habitat* naturale;
- d) priorità alle misure per la difesa delle acque interne e dei mari, per la lotta all'inquinamento atmosferico e al rumore;
- e) considerazione degli aspetti ambientali nella collaborazione fra la Comunità europea e i paesi in via di sviluppo.

⁵⁹⁴ G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 37.

avente riflessi diretti anche sull'uso dei suoli e del territorio. Proprio la volontà di «integrare le preoccupazioni ambientali nelle altre politiche comunitarie»⁵⁹⁵, portò infatti all'adozione della discussa⁵⁹⁶ direttiva n. 85/337 che introdusse per la prima volta la “Valutazione di impatto ambientale” di taluni progetti pubblici e privati⁵⁹⁷.

In questa direttiva possono essere individuate le prime avvisaglie di quello che sarà per lungo tempo il rapporto tra diritto ambientale europeo e azioni che impattano direttamente sul diritto urbanistico e sul governo del territorio. La direttiva del 1985 fu ispirata dalla legge francese inerente “à la protection de la nature” del 10 luglio 1976, n. 76-629 e confermò il distacco dal modello di valutazione di impatto ambientale allora esistente, ossia l'*Environmental Impact Statement* (EIS), introdotto negli Stati Uniti nel 1969 e disciplinato nel *National Environmental Policy Act* (NEPA). Questo strumento, a differenza della VIA di stampo europeo, obbligava il governo federale americano ad accertare preventivamente tutte le iniziative federali suscettibili di avere delle ricadute sull'ambiente e, dunque, non solo la totalità dei progetti, ma addirittura anche gli atti di pianificazione.

In Europa i tempi per interventi normativi più forti non erano probabilmente maturi⁵⁹⁸, tant'è che la definitiva consacrazione dell'ambiente tra le politiche comunitarie si ebbe solo con l'Atto unico europeo del 28 febbraio 1986, con il quale si procedette direttamente alla modifica dei Trattati istitutivi, introducendo, tra i tanti interventi, anche il Titolo VII, rubricato “Ambiente”, con il quale si riconobbe e, soprattutto, si legittimò generalmente l'azione della Comunità in tale settore⁵⁹⁹.

Grande valore è stato riconosciuto anche al Trattato di Maastricht del 1992, che secondo alcuni autori ha avuto il merito di istituire definitivamente una “Europa dell'ambiente”, poiché l'ente sovranazionale si assunse definitivamente la responsabilità di «una crescita

⁵⁹⁵ Si veda il testo del Terzo programma d'azione, consultabile sulla Gazzetta Ufficiale CE n. 46 del 17 febbraio 1983, p. 8.

⁵⁹⁶ L'elaborazione di questo atto normativo ha dovuto superare l'opposizione in seno al Consiglio dei ministri europeo di Gran Bretagna e Danimarca, contrarie a una normativa europea che, facendo proprio questo importante strumento, lo imponesse a tutti gli Stati membri. Cfr. R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *La tutela dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 9.

⁵⁹⁷ Cfr. S. IZZO, *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, op. cit., p. 15.

⁵⁹⁸ Lo sottolineano M. D'ORSOGNA, L. DE GREGORIIS, *La valutazione ambientale strategica*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Discipline ambientali di settore*, vol. II, Padova, Cedam, 2013, p. 564, evidenziando che una scelta in linea con quanto fatto negli Stati Uniti avrebbe probabilmente provocato una certa riluttanza degli Stati membri nel recepimento della direttiva.

⁵⁹⁹ Il testo originale è consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/the-single-european-act.html>.

sostenibile [...] che rispetti l'ambiente», anche per mezzo dell'introduzione di un nuovo principio, quello di sussidiarietà che, per l'appunto, estese (e non di poco) i campi d'azione comunitari nella materia⁶⁰⁰.

Sia il Trattato di Amsterdam del 1997, sia il Trattato di Lisbona del 2007, entrati in vigore rispettivamente nel 1999 e nel 2009, hanno invece introdotto delle modifiche marginali alla materia ambientale europea. Infatti, nonostante abbiano riconosciuto esplicitamente il principio di integrazione, già affermato dalla Corte di Giustizia⁶⁰¹, quale principio generale⁶⁰² e l'impegno dell'Unione a combattere i cambiamenti climatici⁶⁰³, l'inserimento delle novità nel contesto generale dello sviluppo sostenibile e quindi non ancorandolo, nei Trattati, ad un elenco di azioni e politiche specifiche⁶⁰⁴, ha fatto sì che gli ambiti d'azione dell'Unione non risultassero definitivamente accresciuti⁶⁰⁵.

Com'è stato osservato in dottrina, quindi, nonostante il superamento di quella stretta concezione antropocentrica connotata da una nitida accezione economica che ha contrassegnato la politica ambientale sino almeno alla metà degli anni '90⁶⁰⁶, in favore di una visione più ampia del tema, è rimasta la politica comunitaria a conferire alla tutela

⁶⁰⁰ Così B. CARAVITA, L. CASSETTI, *Unione europea e ambiente*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 85-86, in cui gli Autori evidenziano che anche alla luce delle modifiche intervenute, la tutela dell'ambiente continua a non poter essere elaborata e progettata in termini autonomi rispetto alle esigenze di sviluppo, restando comunque inserita nel contesto delle "funzioni originarie" assegnate all'Unione.

⁶⁰¹ Già nella sentenza della Corte Giust. CE, 29 marzo 1990, C-62/88, Grecia c. Consiglio, in *curia.europa.eu*, relativa alla richiesta di annullamento (respinta), presentata dalla Grecia, del regolamento n. 3955/87/CEE relativo alle condizioni di importazione dei prodotti agricoli originari dei Paesi terzi a seguito dell'incidente verificatosi nella centrale nucleare di Chernobyl, si era infatti elevato tale principio a principio generale del diritto Ue.

⁶⁰² Ci si riferisce al testo dell'art. 11 TFUE già richiamato.

⁶⁰³ Si veda, in particolare, l'art. 191 TFUE.

⁶⁰⁴ L'art. 191, TFUE si limita a prevedere esclusivamente gli obiettivi della politica ambientale europea e le modalità di predisposizione della politica ambientale, senza esprimersi su dettagliate modalità d'azione. Nello specifico, gli obiettivi perseguiti sono:

- a) salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
- b) protezione della salute umana;
- c) utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- d) promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

Invece, gli elementi di cui tener conto nella predisposizione delle politiche ambientali risultano essere:

- a) dati scientifici e tecnici disponibili;
- b) condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione;
- c) vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione;
- d) sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni.

⁶⁰⁵ M. ALBERTON, M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, p. 514.

⁶⁰⁶ J. GUYOMARD, *L'intégration de l'environnement dans les politiques intra-communautaires*, Rennes, Apogée, 1998, p. 11.

ambientale contenuti più o meno ampi⁶⁰⁷, con effetti diretti sull'uniformità e sulla coerenza dell'azione.

Sulle motivazioni che hanno impedito di modificare più nel profondo il diritto originario, in un periodo in cui la necessità della tutela dell'ambiente era già emersa prepotentemente a livello internazionale, è da evidenziare che in quella precisa fase storica si verificò una spaccatura tra gli Stati membri che ha frenato, almeno nella materia ambientale, la portata innovatrice dei due Trattati. Mentre, infatti, i Paesi del nord Europa cercarono di rimarcare l'importanza di una trattazione approfondita delle questioni ambientali nei tavoli intergovernativi, la questione non fu ritenuta prioritaria dagli Stati fondatori, in special modo da Francia e Gran Bretagna, i quali sostennero a lungo che le disposizioni dei Trattati in materia non necessitassero di una revisione⁶⁰⁸. Ragioni simili hanno probabilmente frenato, a cavallo tra i due secoli, i tentativi volti a promuovere il riconoscimento diretto di una competenza dell'Unione nella materia del governo del territorio, che la dottrina ha chiaramente individuato sia nello Schema di Sviluppo dello Spazio Comunitario del 1999, sia nella Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza, sia anche, infine, nella Convenzione europea incaricata di redigere una Costituzione per l'Europa⁶⁰⁹, progetto poi definitivamente fallito.

Tornando alla natura flessibile della politica ambientale europea, essa è rintracciabile guardando, ancora una volta, ai programmi d'azione ambientale e alle loro effettive ricadute giuridiche a livello di regolazione nazionale. Già nel Quinto programma d'azione, ad esempio, pur essendo indicati cinque settori (industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo⁶¹⁰) in cui portare avanti principalmente l'azione di tutela ambientale⁶¹¹, si

⁶⁰⁷ P.A. PILLITU, *Commento all'art. 174 CE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001, p. 663.

⁶⁰⁸ Si vedano, sul tema: R. GOSALBO BONO, *Les politiques et les actions communautaires*, in *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1997, pp. 78 ss. e G. VAN CALSTER, *Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 1998, pp. 12 ss.

⁶⁰⁹ Evidenzia la portata innovatrice che avrebbero potuto avere gli atti citati nella materia del governo del territorio M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, op. cit., pp. 91 ss., ponendo l'accento su quanto gli atti adottati a cavallo dei due millenni evidenziassero «la trasformazione progressiva del sistema comunitario da ordinamento a competenze di attribuzione ad ordinamento tendenzialmente generale, in cui non vi sono interessi pubblici in principio estranei ai suoi interessi» con conseguente affermazione di un interesse comunitario in tutte le politiche pubbliche. Pochi anni dopo gli studiosi, però, constatato il fallimento di quel percorso che nei primi anni del 2000 pareva tendere verso una «Costituzione europea», hanno iniziato a rivedere in parte queste considerazioni proprio guardando alle difficoltà incontrate nel trasferire le competenze attinenti al governo del territorio alla Comunità europea, tanto da considerare la materia come ambito saldamente mantenuto dagli Stati nella sfera di propria competenza (L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, op. cit., p. 195).

⁶¹⁰ Questi furono scelti per il loro impatto rilevante sull'ambiente e per il loro ruolo significativo nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Si veda la p. 5 della comunicazione della Commissione «L'ambiente in

specificava che le risorse naturali (tra cui il suolo⁶¹²) avrebbero dovuto essere usate e gestite più razionalmente, per conservare le risorse non rinnovabili. Nel successivo Sesto programma d'azione, riferito al periodo compreso fra il 2002 e il 21 luglio 2012, fu addirittura prevista la «totale integrazione delle disposizioni in materia di protezione dell'ambiente in tutte le politiche e azioni comunitarie»⁶¹³, includendo specificamente tra le strategie tematiche quella inerente alla protezione del suolo e tra gli indirizzi prioritari quello di promuovere una migliore pianificazione e gestione territoriale. Ciononostante, nelle differenti politiche ed azioni europee si è proceduto in maniera differente.

Nel campo degli appalti pubblici, ad esempio, nonostante quest'ultimo sia nettamente contrassegnato dall'importanza del perseguimento di obiettivi economici, la volontà della Commissione europea (collegato al Sesto programma d'azione) di rendere le stazioni appaltanti traino nel processo di gestione ecologica e nel riorientamento dei consumi verso prodotti più verdi⁶¹⁴, è rapidamente sfociata, tramite la direttiva 2004/18/CE⁶¹⁵, nel riconoscimento normativo esplicito della possibilità degli enti aggiudicatori di prendere in considerazione fattori di ordine non economico, quali, per l'appunto, quelli ambientali e sociali⁶¹⁶.

Sono state poi altre tre apposite direttive, 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, a consacrare definitivamente le strategie ambientali poste. Proprio questi atti hanno infatti

Europa, quali direzioni per il futuro?”, consultabile al link: https://ec.europa.eu/environment/archives/action-programme/pdf/99543_it.pdf.

⁶¹¹ Cfr. V. GRADO, *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al quinto programma d'azione*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1993, pp. 17 ss.

⁶¹² Sulla base di quanto affermato nella “Carta Europea del Suolo” del 1972, in cui riecheggia l'affermazione secondo cui «Il suolo è una risorsa limitata che si distrugge facilmente», nella comunicazione della Commissione Europea, “Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile”, COM(2001) 264 def., sono indicati la perdita del suolo e la diminuzione della sua fertilità tra le principali minacce allo sviluppo sostenibile. Nella successiva comunicazione della Commissione del 2002 precedentemente citata, il suolo è stato invece definito una risorsa “essenzialmente non rinnovabile”, caratterizzata da velocità di degrado potenzialmente rapide e processi di formazione e rigenerazione estremamente lenti.

⁶¹³ Art. 2.4 del Sesto programma d'azione “Il nostro futuro, la nostra scelta”, consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002D1600>.

⁶¹⁴ “Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici”, COM(2001) 274 def., pp. 12 ss.

⁶¹⁵ Si vedano, in particolare, i Considerando 1 e 5 della direttiva, ma anche e soprattutto l'art. 53, il quale consente di utilizzare i criteri ambientali di aggiudicazione al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa e l'art. 26 che abilita le stazioni appaltanti a prevedere condizioni ambientali particolari in merito all'esecuzione dell'appalto.

⁶¹⁶ Cfr. S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 3, 2017, pp. 101-112. Sulle specifiche modalità di traduzione giuridica delle politiche di *Sustainable Public Procurement*, si vedano: M. ANDHOV, K. PETERKOVA, Mitkidis, *Requirements in EU public and private procurement – a right or an obligation?*, in *Nordic Journal of Commercial Law*, n. 1, 2017 pp. 56-87.

contribuito a cementificare il principio MEAT (*Most Economically Advantageous Tender*) che, nella definizione del contraente, guarda al migliore rapporto costi-benefici, tenendo conto della qualità, oltre che del prezzo, dell'opera, bene o servizio in questione. Con l'adozione di tale criterio, l'accento è stato dunque spostato sempre più verso la qualità ambientale e sulle considerazioni di ordine sociale⁶¹⁷. Ciò ha fatto sì che, seppur non contenessero prescrizioni strettamente obbligatorie per gli Stati⁶¹⁸, nel processo di recepimento delle direttive menzionate, questi adottassero una normativa coerente con i principi europei⁶¹⁹ e integrassero le politiche ambientali nella generalità dell'assetto normativo dato. Ne è chiaro esempio, nel nostro ordinamento, il decreto interministeriale 11 aprile 2008, n. 135 (Piano d'azione nazionale *Green Public Procurement*). Inserendosi in un apparato normativo imperniato sul d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 che già conteneva norme rivolte alla tutela ambientale ispirate alla direttiva del 2004, il Piano aveva previsto l'adozione, da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di specifici decreti, ognuno per ciascuna categoria merceologica di riferimento, contenenti i "criteri ambientali minimi" (cd. CAM), da applicarsi in maniera sistematica e omogenea al fine di favorire il più possibile la diffusione di appalti "verdi"⁶²⁰.

Alla fine di un percorso che non può essere descritto nel dettaglio in questa sede⁶²¹, ma di cui si vogliono sottolineare sia l'ampia portata rivestita dal principio di integrazione ambientale, sia il ruolo svolto dal diritto dell'Unione europea nello sviluppo della normativa interna, si pone infine l'art. 57, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (nuovo Codice dei contratti pubblici), il quale prevede a) che «le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali [...] attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi»; b) che «tali criteri, in

⁶¹⁷ Cfr. le "Note tematiche sull'Unione europea. Contratti di pubblico appalto, Criteri per l'aggiudicazione di un appalto", (par. B), in <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/34/contratti-di-pubblico-appalto>.

⁶¹⁸ M. ANDHOV, R. CARANTA, W.A. JANSSEN, O. MARTIN-ORTEGA, *Shaping sustainable public procurement laws in the European Union - An analysis of the legislative development from 'how to buy' to 'what to buy' in current and future EU legislative initiatives*, in <https://www.greens-efa.eu/en/article/study/shaping-sustainable-public-procurement-laws-in-the-european-union>, p. 7.

⁶¹⁹ *Ivi*, p. 8.

⁶²⁰ O. HAGI KASSIM, *I criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli appalti pubblici. L'emersione dell'istituto degli "appalti verdi" nel panorama europeo e nazionale*, in italiappalti.it, 2017, pp. 14 ss.

⁶²¹ Per una più approfondita analisi dei singoli passaggi che hanno contrassegnato l'evoluzione degli appalti verdi in Italia si rimanda a G. QUINTO, *L'istituto degli appalti verdi nell'esperienza legislativa italiana*, in A. BONOMO, L. TAFARO, A.F. URICCHIO (a cura di), *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, op. cit., pp. 281 ss. Per un più ampio inquadramento della "funzione sociale dei contratti pubblici" si veda invece la recente monografia di E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene, 2021 e, in special modo, per quanto qui di interesse, la Parte Seconda dell'opera, pp. 209-474.

particolare quelli premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa» e, ancora, c) che «le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi», come confermato anche nei successivi artt. 107, comma 2 (in cui sono disciplinati i principi generali in materia di selezione⁶²²) e 108, comma 4 (sui criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture⁶²³).

Basterebbe la lettura di queste recenti norme per rendere evidente quanto il *Green Public Procurement* sia divenuto centrale, quanto influisca sul modello generale di appalto pubblico nell'ordinamento italiano e quanto il fenomeno derivi direttamente dalle modalità di regolazione europee.

3.1. (segue...) Il percorso di giuridicizzazione delle politiche e strategie europee inerenti alla tutela e all'uso del suolo

Differente e più travagliato è stato invece il percorso di giuridicizzazione se si guarda alle politiche e strategie inerenti alla tutela e all'uso del suolo. Contestualmente all'adozione della comunicazione della Commissione Europea "Strategia tematica per la protezione del suolo" del 2006, era stata avanzata una Proposta di direttiva-quadro in cui sarebbero dovuti confluire i principi generali per governare i fenomeni contrapposti della impermeabilizzazione del suolo, da un lato, e della proliferazione urbana (con conseguente richiesta di terreni da parte di molti settori economici), dall'altro⁶²⁴. L'iniziativa normativa, ancora una volta ostacolata dall'opposizione di molti Stati, che vi intravedevano «un'inopportuna ipoteca sullo sviluppo economico e un insopportabile sindacato su uno degli elementi costituenti dello Stato nazionale tradizionale: il territorio»⁶²⁵, è però

⁶²² Che specificamente prescrive che «la stazione appaltante può decidere di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa se ha accertato che l'offerta non soddisfa gli obblighi in materia ambientale [...]».

⁶²³ Che prescrive che l'offerta economicamente più vantaggiosa sia individuata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali.

⁶²⁴ Cfr. "Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE", COM(2006) 232 def, consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006PC0232&from=LT>.

⁶²⁵ C. GABBANI, *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *federalismi.it*, n. 9, 2015, p. 4.

naufragata⁶²⁶. Questo ha fatto sì che la tutela del suolo sia stata, fino ad oggi, completamente devoluta ad atti di *soft law* quali, solo per citarne alcuni: Programmi d'azione ambientale, dichiarazioni di Hannover e Lille del 2000, Strategia per lo sviluppo sostenibile di Göteborg del 2001, l'*Acquis Urban* adottato a Rotterdam nel 2004, l'Accordo di Bristol del 2005, la Carta di Lipsia del 2007 e il “Libro Verde” della Commissione europea sull'adattamento al *climate change*, l'*EU Urban Agenda*, il Patto di Amsterdam del 2016, la nuova Carta europea di Lipsia del 2022; circostanza che ha prodotto un forte disallineamento tra le normative degli Stati europei⁶²⁷.

Guardando al nostro ordinamento, le conseguenze paiono essere ancor più grandi. La presenza di un atto europeo direttamente prescrittivo da recepire in disposizioni nazionali nell'ambito della tutela del suolo (nella sua accezione più ampia) avrebbe probabilmente accelerato quel percorso di adozione di una nuova legge statale di governo del territorio. La legge, tuttavia, ancora oggi non esiste e la cura dei valori ambientali nella nuova conformazione assunta a livello nazionale ed europeo, come già evidenziato, risulta essere appannaggio di alcuni virtuosi legislatori regionali, il che produce una normativa ancora una volta né unitaria né tanto meno uniforme⁶²⁸.

Eppure, piccoli esempi delle potenzialità di un approccio differente, improntato alla più alta integrazione anche per quanto riguarda le politiche territoriali, possono essere fatti. Un primo ambito in cui può essere intravista un'azione ambientale integrata anche nel contesto territoriale è sicuramente la “Rete Natura 2000”⁶²⁹. Questa è stata istituita in base alla direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici (come integrata dalla direttiva 2009/147/CE) e alla direttiva 92/43/CEE, sulla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cd. *Habitat*). L'Unione europea, in tali atti normativi, partendo dal presupposto che nel territorio europeo gli

⁶²⁶ La Proposta, come noto, fu definitivamente ritirata otto anni dopo la sua presentazione, successivamente al palesarsi di un voto contrario nel 2010 di Germania, Francia, Paesi Bassi, Austria e Regno Unito, nel Consiglio europeo in cui si discusse la Proposta.

⁶²⁷ Si vedano, a titolo esemplificativo, i due esempi di Gran Bretagna e Germania proposti da: G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, op. cit., 2022, pp. 48-80; P. CHIRULLI, *Le politiche sul contenimento del consumo di suolo in Regno Unito* e G.J. FRISCH, *Consumo di suolo in Germania. Strumenti e politiche*, entrambi in G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, op. cit., pp. 59 ss. (il primo), pp. 75 ss. (il secondo).

⁶²⁸ G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni della prospettiva della pianificazione urbanistica*, op. cit., p. 329.

⁶²⁹ Cfr. M. BROCCA, *La rete natura 2000*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 157 ss.

habitat naturali non cessano di degradarsi⁶³⁰, ha riunito i differenti *habitat* ritenuti in pericolo, compresi quelli ove è rintracciato un interesse economico umano, in una rete ecologica europea, operando una vera e propria zoonizzazione territoriale, al fine di creare un collegamento diretto con le politiche di governo del territorio. In questa visione allargata, infatti, l'Unione pone l'attenzione sugli elementi paesaggistici di tali zone in ragione della loro «importanza fondamentale per la flora e la fauna selvatiche»⁶³¹, prescrivendo agli Stati membri di garantire un'accorta gestione (con modalità individuate autonomamente⁶³²) e, soprattutto, uno “stato di conservazione soddisfacente”. Criterio, quest'ultimo, ritenuto minimo e obbligatorio e che in caso di mancato rispetto può portare a procedure sanzionatorie⁶³³.

Proprio queste aree, peraltro, sono attualmente l'esempio più evidente del concetto di “infrastrutture verdi”⁶³⁴. A livello europeo il concetto è stato riferito alla connettività degli ecosistemi e alla loro protezione, alla fornitura di servizi ecosistemici, riferendosi al contempo alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici⁶³⁵. Le infrastrutture verdi, secondo la Commissione europea, contribuiscono considerevolmente ad un'efficace attuazione delle politiche europee e proprio per questo divengono fondamentali nelle azioni dell'Unione⁶³⁶.

Nell'ordinamento interno, le principali novità dovute alla strategia europea in materia di *habitat* naturali e seminaturali sono rintracciabili nella diretta protezione nei piani di

⁶³⁰ Cfr. Considerando n. 3 della direttiva 92/43/CEE.

⁶³¹ Considerando n. 13 della direttiva 92/43/CEE.

⁶³² In argomento, per comprendere i limiti di tale attività discrezionale, risulta rilevante la sentenza della Corte Giust. UE, 16 luglio 2020, causa C-411/19, in *curia.europa.eu*, scaturita dal quesito di grande rilievo posto ai giudici europei dal TAR Lazio: era stato sollevato il dubbio sulla legittimità di una decisione di un vertice politico-amministrativo di uno Stato membro (la Presidenza del Consiglio dei Ministri) che sostituisse quella della massima autorità competente in materia ambientale (Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare). La Corte di Giustizia in proposito si è espressa negativamente, con i conseguenti effetti sulla giurisprudenza e sulla prassi amministrativa future.

⁶³³ COM(2018) 7621 def., 21 novembre 2018.

⁶³⁴ La terminologia fu coniata negli Stati Uniti verso la metà degli anni '90 del Novecento, per esaltare l'importanza dell'ambiente naturale e rurale nelle decisioni riguardanti la pianificazione territoriale. Tra le definizioni si menziona anche quella dell'*US Environmental Protection Agency*, che descrive le *Green Infrastructure* come una categoria di manufatti, tecnologie e pratiche che utilizzano sistemi naturali, o artificiali che simulano i processi naturali, con il fine di migliorare la qualità ambientale e fornire servizi di pubblica utilità, o ancora meglio una rete di spazi multifunzionali, che includono parchi, orti, boschi, corridoi verdi, corsi d'acqua, alberi lungo le strade e campagne. Per una chiara analisi del fenomeno e dell'importanza che va assumendo tale concetto nel contesto di pianificazione urbana, si veda: M.T. CANTÓ LÓPEZ, *La infraestructura verde como base para la planificación urbana*, in D. ZEGARRA VALDIVIA (a cura di), *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa*, Lima, Tinto, 2015, pp. 357 ss.

⁶³⁵ “*Green Infrastructure and territorial cohesion. The concept of Green Infrastructure and its integration into policies using monitoring systems*”. Rapporto Tecnico n. 18/2011, *European Environment Agency*, Copenhagen, Danimarca, 2011.

⁶³⁶ COM(2019) 184 def.

settore delle aree individuate con graduali e differenti regimi⁶³⁷ e, soprattutto, nella valutazione di incidenza (VINCA), disciplinata dall'art. 5 del d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, così come sostituito dall'art. 6 del DPR 12 marzo 2003, n. 120, che risulta vincolante negli altri procedimenti di valutazione ambientale preventiva, i quali possono dare esito positivo solo se vi è certezza riguardo all'assenza di incidenza significativa negativa sui siti "Natura 2000", conferendo dunque ai siti un grado di protezione urbanistica-territoriale aggravata⁶³⁸.

Un altro esempio più generale è sicuramente quello dell'istituto della Valutazione Ambientale Strategica (cd. VAS), introdotta dalla dall'art. 1, della direttiva 2001/42/CE e disciplinata nell'ordinamento interno dall'art. 4, comma 4, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il cui compito è quello di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi⁶³⁹.

Il procedimento di VAS vede come principali attori l'autorità procedente, titolare della competenza alla elaborazione e approvazione del piano o programma, e l'autorità competente a redigere il parere motivato. La valutazione accompagna la redazione del piano o programma fin dalla sua genesi e prevede ampi spazi di consultazione pubblica, all'esito della quale viene adottato il parere motivato che, una volta acquisito, diverrà presupposto essenziale del piano da approvare, costituendone parte integrante⁶⁴⁰.

⁶³⁷ Ad oggi, infatti, le aree afferenti alla "Rete Natura 2000" e individuate dalle Regioni sono pari a 2639, tra cui 2360 Siti di Importanza Comunitaria (SIC), 2302 designati anche come Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e 639 come Zone di Protezione Speciale (ZPS). Fonte: <https://www.mase.gov.it/pagina/sic-zsc-e-zps-italia>.

⁶³⁸ Si vedano, in questo senso, le "Linee Guida Nazionali per la Valutazione di Incidenza" (VIncA) - direttiva 92/43/CEE "Habitat" art. 6, paragrafi 3 e 4, adottate in data 28 novembre 2019 con Intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (Rep. atti n. 195/CSR 28.11.2019) (19A07968) (GU Serie Generale n. 303 del 28 dicembre 2019).

⁶³⁹ Il che marca una differenza profonda con la VIA, che invece è deputata a valutare i "progetti", definiti come «la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere e di altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo» (art. 5, comma 1, lett. g), d.lgs. n. 152/2006).

⁶⁴⁰ Si segnala, con riferimento a questa criticità, la soluzione dalla Regione Emilia-Romagna. Quest'ultima ha disciplinato l'istituto nella l.r. n. 24/2017, all'art. 18, ove è prevista la Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale (VALSAT) dei piani urbanistici. La legge, cercando efficacia ed efficienza dei pareri, individua quali soggetti competenti a redigerli: la Regione, la Città metropolitana di Bologna e i soggetti d'area vasta di cui all'articolo 42, comma 2 della l.r. 24/2017 (le Province), suddividendo inizialmente tra loro i compiti in questo modo:

- a) la Regione elabora i pareri dei piani regionali, metropolitani e d'area vasta;
- b) la Città metropolitana di Bologna, degli strumenti urbanistici dei Comuni e delle loro Unioni facenti parte del territorio metropolitano;
- c) i soggetti d'area vasta, degli strumenti urbanistici dei Comuni e delle loro Unioni facenti parte dell'ambito territoriale di area vasta di loro competenza; previa acquisizione delle osservazioni presentate e dei pareri degli Enti competenti in materia ambientale, in particolare di Arpae.

Pur consapevole della presenza di questi strumenti che vanno nella direzione di un'effettiva integrazione delle politiche ambientali anche nel contesto del governo del territorio, la dottrina ha però evidenziato criticità di ampia portata. La prima è rintracciabile nel fatto che il processo di integrazione ambientale risulta devoluto a una legislazione sviluppata a “macchia di leopardo”, generalmente avulsa dalle altre politiche territoriali e che complica esponenzialmente le problematiche di coordinamento con la materia del governo del territorio e con/tra le amministrazioni ad essa preposte⁶⁴¹.

A ciò si aggiunge che l'atto di pianificazione urbanistica, nel nostro ordinamento, è stato generalmente inteso come atto altamente discrezionale⁶⁴² e, per questo, esentato da motivazione in virtù dell'art. 3, comma 2, della l. n. 241/1990⁶⁴³. L'ampio utilizzo di azioni contraddistinte da una natura sostanzialmente tecnica⁶⁴⁴, come nel caso delle valutazioni

La soluzione che poteva risultare particolarmente “virtuosa” è stata però in parte rivista il 7 agosto 2023, data in cui la Giunta regionale ha approvato una delibera che solleva l'Agenzia ambientale regionale (Arpae) dalla competenza a pronunciarsi obbligatoriamente sulle VALSAT. Questa modifica ha causato forti critiche degli esperti, i quali non hanno fatto mancare osservazioni sull'opportunità di trasformare l'intervento tecnico da “funzione dovuta” e quindi gratuita in quanto ricadente in un ruolo istituzionale in una “funzione a richiesta” dietro pagamento del servizio e sottolineato come di fatto si siano escluse dal procedimento «tutte quelle competenze preziose per la transizione ecologica che mancano a Province e Comuni e che quindi possono accompagnare, correggere e/o, se occorre, respingere le proposte di trasformazione del suolo fatte dai Comuni» (P. PILERI, *L'Emilia-Romagna cancella la Valutazione ambientale strategica: il cemento governa, in *altraeconomia.it*, 2023*)

⁶⁴¹ M. BROCCA, *La rete natura 2000*, op. cit., p. 159; S. MANGIAMELI, *Il problema dell'integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, op. cit., p. 510.

⁶⁴² In dottrina è stato osservato che, proprio gli atti urbanistici, nell'ordinamento italiano, hanno a lungo rappresentato gli atti contrassegnati dalla discrezionalità più ampia che in qualsiasi altro ramo della pubblica amministrazione (P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, op. cit., 47). Nella formazione di tale convincimento ha avuto un ruolo di protagonista la stessa giurisprudenza amministrativa, secondo cui «le scelte effettuate dall'Amministrazione in sede di pianificazione urbanistica di carattere generale costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità se non per profili di manifesta illogicità ed irragionevolezza» (*ex multis*: Cons. Stato, 5 settembre 2016, n. 3806 e Cons. Stato, 18 maggio 2010, n. 7492).

⁶⁴³ Si dà comunque conto di un parziale ripensamento di questo modello nella legislazione regionale recente. Detto nel II Capitolo della Parte Prima della legislazione toscana, anche la l.r. dell'Emilia-Romagna n. 24/2017, all'art. 6, comma 5, prevede che i limiti imposti al consumo di suolo possono essere superati, previa valutazione dell'insussistenza di ragionevoli alternative localizzative non determinanti consumo di suolo, in merito a interventi funzionali all'esercizio di attività economiche e agricole esistenti, taluni insediamenti produttivi, parchi urbani e altre dotazioni ecologiche-ambientali. È evidente che in questi casi è imposto al pianificatore il doveroso rispetto di specifici oneri motivazionali. In un recente contributo, inoltre, si è osservato ed è stato dimostrato che si sta assistendo su tutto il territorio nazionale, complici le nuove tendenze della legislazione regionale e della giurisprudenza amministrativa, a un rinnovato potenziamento dell'onere motivazionale nella maggior parte degli atti amministrativi generali di governo del territorio e nonostante il fatto che, come ricordato, la legge sottrae questi atti dall'obbligo di cui si discute (F. BORRIELLO, *Motivata, Partecipata, Integrata. Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2023, pp. 72-129).

⁶⁴⁴ Va evidenziato, in proposito, che tutti gli ambiti del diritto toccati dalle crescenti esigenze di natura ambientale sono sempre più condizionati dalla tecnica e dalla scienza (cfr. M. BROCCA, *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, op. cit., p. 197). Questa influenza è ormai imprescindibile, ma vanno sicuramente creati dei percorsi capaci di evitare che questa agisca in modo totalmente neutro, in quanto risulta indispensabile tener conto dell'incertezza oggettiva e soggettiva della stessa. L'abbandono della via discrezionale nella pianificazione non può quindi essere una soluzione.

strategiche o della protezione aggravata di alcune aree ritenute sensibili, così come il progressivo incremento dell'utilizzo di strumenti tecnologici nella pianificazione, di cui si è detto nel secondo capitolo della Parte Prima, sovvertirebbero questa concezione, imponendo un'adeguata motivazione in merito alla quasi totalità delle scelte di pianificazione ed estendendo, conseguentemente, anche le maglie del sindacato giurisdizionale. Sulla base di queste considerazioni può essere compreso allora il perché, troppo spesso, gli istituti di derivazione euro-unionale nella pratica siano snaturati e intesi come mera incombenze burocratiche⁶⁴⁵.

Inoltre, entrambe le problematiche emerse, guardando ai due esempi riportati, sembrano comunque derivare, in realtà, direttamente dalla modalità d'azione europea, da sempre fondata su politiche incentrate su taluni fattori strutturali «di impatto territoriale, più che sul territorio nella sua complessità unitaria»⁶⁴⁶.

Alla luce di quanto osservato, la gestione dei suoli può allora essere individuato quale ambito giuridico in cui emerge maggiormente e permane tutt'oggi la principale criticità inerente al recepimento degli obblighi internazionali ed europei di tipo ambientale, ossia l'assenza di un razionale disegno complessivo, idoneo a conferire un certo grado di stabilità agli assetti normativi⁶⁴⁷.

Questa constatazione, però, si scontra in linea di principio con il “dover essere” della tutela ambientale come ormai pacificamente intesa. Infatti, come già osservato, negli ultimi anni è stata consacrata una visione dell'ambiente incentrata (anche) sulla definizione delle misure di adattamento, finalizzate direttamente a rafforzare la capacità delle società di affrontare gli impatti dei cambiamenti climatici. Questa prospettiva parrebbe presupporre, inevitabilmente, un'azione il più coordinata possibile delle amministrazioni nella cura dei

Semmai, la discrezionalità pianificatoria andrebbe ripensata e adattata ai tempi nuovi. Dovrebbe quindi contraddistinguersi per una rivalutazione costante degli obiettivi e delle modalità d'azione suggerite dall'approccio scientifico. In questo senso, in dottrina è apparso il termine di “amministrazione riflessiva” (F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI, *Diritto dell'Ambiente*, op. cit., p. 188) che ben si adatta alle nuove esigenze di governo del territorio.

⁶⁴⁵ G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 144.

⁶⁴⁶ M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, op. cit., p. 98.

⁶⁴⁷ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 47;

più disparati compiti che le sono assegnati⁶⁴⁸, uso e gestione del suolo e del territorio compresi.

4. L'attuale riparto delle competenze connesse al governo del territorio tra Stato e Unione europea

Si è già avuto modo di osservare che all'ampliamento delle competenze riconosciute alla Comunità europea (oggi Unione) nel generale contesto della tutela ambientale, non hanno fatto da contraltare azioni adeguate in materia urbanistico-territoriale e che, anzi, il ruolo riconosciuto in quest'ultimo ambito è generalmente ritenuto assai ridotto⁶⁴⁹. Si è già detto anche che questo dato di fatto non deve trarre nell'errore di considerare del tutto mancante l'attenzione europea nei confronti delle politiche territoriali, visti, sia il ruolo svolto da quest'ultime, come anticipato, nella lotta ai cambiamenti climatici, elemento che ha portato a una progressiva e maggiore attenzione a livello europeo verso il bene "suolo", sia l'importanza che il territorio ha in multipli contesti di competenza diretta dell'Unione.

Invero, guardando attentamente al diritto originario e ai possibili titoli legittimanti un'azione normativa territoriale dell'Unione più pervasiva, va evidenziato che l'art. 192 TFUE, al par. 2, determinando le basi giuridiche in materia di politica ambientale e le procedure da seguire per l'adozione degli atti in materia, individua una procedura legislativa speciale, riferibile all'adozione di atti relativi a sub-materie che attengono alla sfera della sovranità degli Stati come appunto quella urbanistica e, più, in generale di governo del territorio.

Secondo quanto previsto in questa norma, l'Unione può predisporre misure che abbiano incidenza sull'"assetto territoriale" e sulla "destinazione dei suoli", qualora il Consiglio deliberi all'unanimità. L'art. 192, par. 2, comma 2, consente poi, per le misure attinenti ai medesimi ambiti, la possibilità di procedere all'utilizzo della procedura legislativa

⁶⁴⁸ Come evidenzia chiaramente F. DE LEONARDIS, *La disciplina dell'ambiente tra Unione Europea e WTO*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2004, pp. 527-529, ponendo l'accento sulla natura "tecnica" e "imparziale" delle amministrazioni pubbliche.

⁶⁴⁹ M. RENNA, *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, nn. 3-4, 2009, p. 650. Sull'importanza di improntare il processo di integrazione europea alle esigenze di cooperazione e di coordinamento tra amministrazioni pubbliche e a un "metodo aperto di coordinamento" non incardinato in un rigido riparto di tipo "escludente", si vedano anche F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, Milano, FrancoAngeli, 2012, *passim* e, in special modo, pp. 107-152 e F. GIGLIONI, *Governare per differenza*, Pisa, Edizioni ETS, 2012, *passim* e, principalmente, pp. 49-82.

ordinaria piuttosto che quella all'unanimità a condizione che il Consiglio deliberi in tal senso con voto unanime, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni (cd. "clausola passerella")⁶⁵⁰.

Sull'utilizzo di queste clausole, la Corte di Giustizia si è espressa nel senso di un'applicazione del tutto eccezionale del paragrafo 2 e della procedura speciale *ivi* prevista. Secondo la Corte, infatti, la norma deve «essere interpretata restrittivamente», dovendo l'Unione, perciò, in via generale, fondare correttamente i propri interventi sulla base giuridica di cui all'art. 192, par. 1 TFUE, secondo la procedura legislativa ordinaria⁶⁵¹.

Riguardo alla possibile sovrapposizione tra più materie, per l'individuazione della corretta base giuridica, tenendo conto sia del principio di integrazione, sia della possibilità che un atto abbia rilievo per diversi settori, la Corte di Giustizia ha avuto anche modo di chiarire che, poiché nel Trattato è affermato che qualsiasi misura euro-unionale deve rispondere alle esigenze di tutela dell'ambiente, ciò «implica che un provvedimento comunitario non può rientrare nell'azione della Comunità in materia di ambiente per il solo fatto che tiene conto di dette esigenze»⁶⁵². Da ciò discende direttamente che eventuali azioni normative europee sull'assetto dei suoli, fondate sull'art. 192, par. 2, possono ben essere giustificate in virtù della tutela ambientale e dovranno però avere un inevitabile *focus* su quest'ultima, rischiando altrimenti di ampliare in maniera sproporzionata l'ingerenza dell'Unione sui diversi profili territoriali.

Proprio con riferimento all'art. 192, recentemente, il Parlamento europeo, nelle già citata "Proposta del Parlamento europeo di modifica dei Trattati" (A9-0337 del 7 novembre 2023), chiede la soppressione della deroga alla procedura legislativa ordinaria di cui

⁶⁵⁰ Per il complesso assetto delle competenze nella materia ambientale di diritto UE, si vedano: M. CASTELLANETA, *Ambiente [dir. UE]* (voce), in *treccani.it*, 2016; S. AMADEO, *Commento agli articoli 191-193*, in *Trattati dell'Unione Europea*, in A. TIZZANO (a cura di), Milano, Giuffrè, 2014, pp. 1616 ss.; P.A. PILLITU, F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commento agli articoli 191-193*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2014, pp. 1107 ss.; M. ONIDA, *L'Europa e l'ambiente*, in G. GATTINARA, F. PAPPALARDO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Roma, Feltrinelli, 2014, pp. 215 ss.; C. DAMRO, *The post-Lisbon institutions and EU external environmental policy*, in E. MORGERA (a cura di), *The External Environmental Policy of the European Union: EU and International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 55 ss.; H. VEDDER, *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, in *Journal of Environmental Law*, 2010, pp. 285 ss.; F. JACOBS, *The Role of the European Court of Justice in the Protection for the Environment*, in *Journal of Environmental Law*, 2006, pp. 185 ss.

⁶⁵¹ Corte Giust. UE, 21 giugno 2018, C-5/16, Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea; Corte Giust. 30 gennaio 2001, C36/98, Spagna c. Consiglio, entrambe in *curia.europa.eu*.

⁶⁵² Corte Giust. CEE, 29 marzo 1990, C-62/88, Grecia c. Consiglio, in *curia.europa.eu*.

all'articolo 192, parr. 2 e 3⁶⁵³. A una prima lettura questa richiesta parrebbe propendere per una riduzione generale dei poteri di governo del territorio dell'Unione. In realtà, come già evidenziato, la Proposta mira a raggiungere il riconoscimento di una competenza para-esclusiva dell'Unione negli ambiti della tutela ambientale, della biodiversità, nonché dei negoziati sul cambiamento climatico. Con la soppressione dell'art. 192 e l'ampliamento delle competenze europee in questi campi, dunque, l'intervento dell'Unione nel contesto territoriale-urbanistico di matrice ambientale, che passerebbe ad essere incluso nelle azioni perseguibili tramite la procedura legislativa ordinaria, potrebbe giungere a un ulteriore punto di svolta. Questi aspetti, infatti, rischierebbero di far crescere a dismisura i poteri dell'Unione, proprio perché, come già evidenziato, il contesto generale dell'azione pubblica sul territorio va sempre più orientandosi verso le necessità di natura ambientale.

In attesa di conoscere gli sviluppi di questa azione, può comunque rilevarsi che la marginalità dell'intervento diretto dell'Unione nella materia del governo del territorio, perlomeno se si considerano i profili ambientali, non parrebbe quindi potersi spiegare semplicemente con l'assenza di competenza euro-unionale, vista la presenza nel diritto originario dell'Unione, lo si ribadisce, di una specifica norma che abilita l'intervento normativo, proporzionato, in base a ragioni di natura ambientale e pur sempre con maggioranze rafforzate, sull'assetto territoriale e sulla destinazione dei suoli, che per alcuni Autori possono chiaramente considerarsi quali sinonimi della materia costituzionale del governo del territorio⁶⁵⁴, la quale, proprio per questo, rappresenterebbe una materia «di pertinenza prevalente [ma, in fondo, non esclusiva] degli Stati»⁶⁵⁵.

Più che altro, l'approccio cauto sulla materia urbanistica-territoriale da parte dell'Unione va compresa leggendo quanto affermato nel Sesto Programma d'azione ambientale, ove è la stessa Comunità a ribadire che il proprio ruolo in tale settore è da intendersi essenzialmente in termini di promozione e di incitamento ad una pianificazione efficace e sostenibile; non ritenendo quindi rientrare tra le proprie necessità quella di stabilire un sistema decisionale *standard* in materia di utilizzo del territorio⁶⁵⁶.

⁶⁵³ Cfr. “Proposta del Parlamento europeo di modifica dei Trattati” (A9-0337 del 7 novembre 2023), emendamenti nn. 178, 179 e 185, in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0337_EN.html#_section1.

⁶⁵⁴ M.P. CHITI, *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, op. cit., pp. 95-96.

⁶⁵⁵ *Ivi*, p. 96.

⁶⁵⁶ Cfr. COM(2001) 31 def.

Il diritto originario e gli orientamenti della Corte di Giustizia relativi all'interpretazione dell'art. 192, par. 2 TFUE prima citati, sono stati allora costantemente interpretati in maniera totalmente restrittiva e continuano ad esserlo anche in alcune delle ultime azioni normative intraprese. Questo emerge chiaramente, ad esempio, nella proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul "Monitoraggio del suolo e la resilienza" del 5 luglio 2023 (di cui si dirà più specificamente a breve). Chiaramente ispirata ad importanti esigenze di natura ambientale come esplicitato al punto 2 della Relazione introduttiva ("Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità"), la proposta normativa individua come base giuridica l'art. 192, par. 1 TFUE, affermando quello che non sarebbe stato automaticamente affermato qualora si fosse scelto di utilizzare come titolo competenziale l'art. 192, par. 2, ossia che la Proposta non può contenere misure che riguardano l'uso del suolo⁶⁵⁷.

Volendo ragionare sul perché continui ad essere utilizzato, almeno apparentemente⁶⁵⁸, un approccio così cauto, va osservato che il legislatore europeo sembra cosciente, con riferimento all'utilizzo dell'art. 192, par. 2 come titolo competenziale per dettare una disciplina inerente all'uso dei suoli, dell'effetto che questa scelta potrebbe avere sugli ordinamenti nazionali e sulle tensioni politiche accentuatesi negli ultimi anni.

Del resto, ragionando perlomeno dalla prospettiva dell'ordinamento italiano, i cambiamenti sarebbero rilevanti. Come evidenziato in dottrina, infatti, la progressiva definizione dei rapporti tra ordinamento europeo e italiano, a partire dalle storiche sentenze della Corte Costituzionale 27 dicembre 1973, n. 183 e 8 giugno 1984, n. 170⁶⁵⁹ che hanno definito le modalità in cui si realizzano le limitazioni di sovranità consentite dall'art. 11 Cost., ha cristallizzato l'idoneità del diritto dell'Unione a derogare al regime costituzionale in molti profili essenziali, come, ad esempio, le modalità di produzione del diritto e i profili competenziali⁶⁶⁰. Questo comporta, però, che in caso di un ampliamento dell'azione dell'Unione su elementi impattanti sull'uso e gestione dei suoli le conseguenze non sarebbero di poco conto. Infatti, tutte le volte in cui l'Unione europea sceglie di realizzare

⁶⁵⁷ "Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del suolo e la resilienza (Normativa sul monitoraggio del suolo)", COM(2023) 416 def., Relazione, "Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità", p. 2, consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023PC0416>.

⁶⁵⁸ Si vedrà infatti a breve che, per quanto riguarda le previsioni concrete degli ultimi interventi normativi europei lo scenario è radicalmente differente.

⁶⁵⁹ Entrambe in *cortecostituzionale.it*.

⁶⁶⁰ P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione Europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova, Cedam, 2010, p. 7; F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 26.

degli obiettivi con atti direttamente e giuridicamente vincolanti (cosa che nel contesto della tutela ambientale potrebbe divenire più frequente da qui ai prossimi anni), essa è dotata della forza necessaria ad influire sul contenuto dell'intero ordinamento costituzionale, comprese le norme che distribuiscono le competenze e le funzioni⁶⁶¹.

Seppur con minor forza, poi, questo percorso può realizzarsi anche in “via indiretta” tutte quelle volte in cui il rispetto degli obblighi europei passa per la necessaria traduzione giuridica interna, nel caso di atti non direttamente applicativi. In questo caso, mancando un'integrale occupazione di uno spazio normativo da parte dell'Unione, le norme euro-unionali, com'è noto, non si sostituiscono all'apparato normativo interno, ma ne condizionano comunque l'esercizio in base al “principio di effettività”⁶⁶², richiedendo l'adozione di atti normativi in grado di realizzare gli obiettivi posti a livello europeo⁶⁶³. In entrambi i casi, comunque, si rischierebbe una vera e propria riscrittura informale delle norme costituzionali.

Se questo è, in breve, lo stato giuridico dei possibili canali di intervento dell'Unione nella materia in analisi, che evidentemente presentano potenzialità inesprese, ma anche possibili incognite, in un contesto che sta attraversando una fase di forti mutamenti, che tendono, secondo molti⁶⁶⁴, verso quella che è stata definita “primazia ecologica” nella politica europea, vanno ora verificati più puntualmente gli impatti che questo nuovo corso potrà avere sulla regolazione euro-unionale e nazionale.

⁶⁶¹ *Ivi*, pp. 11-16.

⁶⁶² Tale principio anche detto “effetto utile dell'effetto diretto” impone una collaborazione attiva delle autorità degli Stati membri al fine di garantire che il diritto Ue possa esplicare pienamente i propri effetti. Questa “collaborazione attiva” si estrinseca soprattutto attraverso l'utilizzo della tecnica dell'interpretazione conforme del diritto nazionale (D.U. GALETTA, *Diritto amministrativo dell'Unione. Argomenti (e materiali)*, op. cit., 2022, p. 2).

⁶⁶³ P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione Europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, op. cit., p. 17.

⁶⁶⁴ E. CHITI, *In motu. l'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, op. cit., p. 184; L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, op. cit., pp. 1071-1084; B.L. BOSCHETTI, *Eco-design Giuridico (trasformativo) per la “net-zero age” e la sua economia*, op. cit., pp. 832-839.

5. *Il processo di giuridicizzazione delle nuove politiche europee di matrice ambientale e l'impatto sulla materia del governo del territorio e sul riparto delle competenze tra Stato e Unione*

Nonostante le titubanze sottolineate, le nuove politiche europee di matrice ambientale poste in evidenza in apertura di capitolo, negli ultimi tempi parrebbero interessare anche il suolo e i suoi usi. Il 17 novembre 2021, la Commissione Europea, su impulso anche di una risoluzione del Parlamento europeo⁶⁶⁵, ha approvato la “Strategia del Suolo per il 2030”⁶⁶⁶ che costituisce parte integrante dell’attuazione del *Green Deal* europeo⁶⁶⁷. La Strategia definisce misure per proteggere i suoli e ripristinare il loro stato produttivo, attraverso l’utilizzo costante del territorio in modo sostenibile. La sostenibilità del sistema ruota attorno all’obiettivo principale della Strategia, che è individuato nel far sì che, entro il 2050, tutti gli Stati membri dell’Unione evitino di consumare suolo (*zero net land take*)⁶⁶⁸. Agli Stati è richiesto contestualmente di mantenere i propri suoli sani attraverso una tabella di marcia che per la maggior parte dovrà essere attuata già entro il 2030.

Le specifiche modalità d’azione previste e cui fa riferimento la comunicazione stessa sono a) combattere la desertificazione, ripristinare le terre degradate, comprese quelle colpite da desertificazione, siccità e inondazioni e battersi per ottenere un mondo privo di degrado del suolo; b) ripristinare vaste superfici di ecosistemi degradati e ricchi di carbonio, compresi i suoli; c) raggiungere l’obiettivo di un assorbimento netto dei gas a effetto serra pari a 310 milioni di tonnellate di CO₂ all’anno; d) ottenere buone condizioni ecologiche e chimiche nelle acque di superficie e buone condizioni chimiche e quantitative nelle acque sotterranee entro il 2027; e) ridurre la perdita di nutrienti, l’uso generale e il rischio derivante dai pesticidi chimici del 50% entro il 2030; f) realizzare progressi significativi nella bonifica dei suoli contaminati⁶⁶⁹.

Nella Strategia, inoltre, in maniera estremamente innovativa, si torna a parlare, a distanza di più di quindici anni dall’ultimo tentativo, di un intervento normativo dell’Ue sulla

⁶⁶⁵ Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2021 sulla protezione del suolo, consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021IP0143&from=EN>.

⁶⁶⁶ Cfr. Comunicazione “Strategia dell’UE per il suolo per il 2030. Suoli sani a vantaggio delle persone, degli alimenti, della natura e del clima” COM(2021) 699 def.

⁶⁶⁷ *Ivi*, p. 2.

⁶⁶⁸ *Ivi*, p. 3.

⁶⁶⁹ La Commissione, anche in questo caso, prevede una specifica *Road Map* di attuazione, consultabile al link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12634-Salute-del-suolo-nuova-strategia-dellUE-per-la-protezione-del-suolo_it.

“salute dei suoli”, da presentare in vista della fase di approvazione entro il 2023⁶⁷⁰ (cosa effettivamente avvenuta). Ciò si rende necessario in quanto, come osserva la Commissione stessa nel documento strategico, l’Unione non è riuscita finora a munirsi di un quadro giuridico adeguato a riconoscere ai suoli la stessa protezione garantita alle acque, all’ambiente marino e all’atmosfera⁶⁷¹.

Adesso, dato atto della presenza di una nuova specifica strategia per il suolo e considerato il fatto che nell’epoca del *Green Deal*, le azioni dell’Unione sono da inserire in un movimento globale, in cui l’efficacia di ogni singola azione dipende in larga misura dal contesto generale in cui questa viene attuata⁶⁷², vanno considerate anche ulteriori recenti azioni normative euro-unionali, per cercare di individuare quali potranno essere le nuove frontiere a livello europeo della disciplina della tutela e degli usi del suolo e del territorio unitamente considerato.

5.1. I tre regolamenti sul clima e le fondamenta di un nuovo linguaggio

Per poter comprendere al meglio il ruolo che il suolo sta iniziando a svolgere negli atti normativi recenti dell’Unione e quali potrebbero essere le future prospettive in questo campo nell’ambito della traduzione della “Strategia del Suolo per il 2030” in atti normativi vincolanti, sembra utile partire da quelli che parrebbero essere gli atti di diritto derivato che l’Unione intende porre alla base delle proprie azioni di contrasto alla crisi climatica, ossia il regolamento n. 401/2009/CE del 23 aprile 2009, il regolamento 2018/1999/UE dell’11 dicembre 2018 e il regolamento 2021/1119/UE del 30 giugno 2021.

Già nel regolamento n. 401/2009/CE “sull’Agenzia europea dell’ambiente e la Rete europea d’informazione e di osservazione in materia ambientale”, erano rintracciabili delle chiare avvisaglie dell’intenzione da parte dell’Unione di intraprendere la strada di un controllo più serrato in merito al rispetto degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico. In questo senso va sicuramente letta l’istituzione dell’Agenzia europea sull’ambiente e la realizzazione di «una rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale»⁶⁷³. Ad entrambe è infatti assegnato il compito di raccogliere e fornire

⁶⁷⁰ COM(2021) 699 def., p. 5 e 15.

⁶⁷¹ *Ivi*, p. 4.

⁶⁷² E. CHEVALIER, *European Union law in times of climate crisis: change through continuity*, op. cit., p. 67.

⁶⁷³ Regolamento n. 2009/401/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, art. 1.

all'Unione e agli Stati membri informazioni riguardanti lo stato attuale dell'ambiente (quali ad esempio qualità dell'aria e delle acque, emissioni atmosferiche e, anche, utilizzo del suolo) con il fine di far adottare misure volte a proteggere l'ambiente, informare i cittadini sul suo stato di salute e fornire un supporto tecnico e scientifico necessario all'attuazione di azioni di protezione ambientale⁶⁷⁴.

È stato il regolamento n. 2018/1999/UE “sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima” ad avere però fatto segnare un definitivo cambio di passo in questo senso. Le novità maggiori, pur essendo presenti in questo Atto diverse modifiche sostanziali nel campo della lotta concreta ai cambiamenti climatici (in particolare si fa riferimento all'inserimento, all'interno di tutte le misure adottate e, anche quelle indirizzate verso l'utilizzo del suolo, del fine ultimo dell'azione climatica stabilito dal *Green Deal*, ovvero raggiungere la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050), sono da rintracciare nelle molteplici previsioni innovative inerenti proprio alla *governance* dell'Unione negli ambiti dell'energia e dell'azione per il clima.

Il regolamento, infatti, impone agli Stati membri di presentare alla Commissione piani nazionali integrati per l'energia e il clima che coprano un periodo di dieci anni e stilati secondo un approccio in due fasi: a) stabilendo anzitutto gli obiettivi, i traguardi e i contributi nazionali per tutte le dimensioni strategiche disegnate dall'Unione e, poi, b) pianificando più specificamente le politiche e misure per conseguirli. In applicazione dell'art. 14 del regolamento 2018/1999/UE, ogni Stato membro è quindi tenuto a presentare l'aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima ogni dieci anni⁶⁷⁵. Inoltre, in base all'art. 15 par. 1, nella sua ultima versione⁶⁷⁶, si stabilisce che, entro l'1 gennaio 2029 e successivamente ogni 10 anni, gli Stati dovranno inviare alla

⁶⁷⁴ *Ivi*, art. 3.

⁶⁷⁵ Regolamento 2018/1999/UE, artt. 1 e 3. Per i piani che coprono il periodo 2021-2030, il regolamento prevede che gli Stati membri dovrebbero procedere all'aggiornamento entro il 30 giugno 2024. Gli obiettivi, i traguardi e i contributi dovrebbero essere modificati solo per rispecchiare un aumento complessivo dell'ambizione di raggiungere gli obiettivi prefissati e, in particolare, per quanto riguarda gli obiettivi 2030 per l'energia e il clima. Quando procedono all'aggiornamento, è inoltre stabilito che gli Stati membri dovrebbero sforzarsi di attenuare eventuali impatti ambientali negativi evidenziati nella comunicazione integrata. Nel nuovo regolamento di esecuzione 2022/2299/UE della Commissione, del 15 novembre 2022, recante modalità di applicazione del regolamento 2018/1999/UE, sono invece specificate le modalità con cui ogni Stato membro deve comunicare le informazioni su obiettivi, traguardi e contributi nazionali, nello specifico deve comunicare i progressi compiuti per la decarbonizzazione, efficienza energetica, sicurezza energetica, mercato interno dell'energia, ricerca, innovazione e competitività. Inoltre, nella medesima sede, sono previsti altri obblighi di comunicazione riguardo all'energia da fonti rinnovabili, all'efficienza energetica, alle informazioni sulla povertà energetica e la transizione giusta, all'attuazione della cooperazione regionale.

⁶⁷⁶ Di recente modificato dal regolamento 2021/1119/UE.

Commissione anche una strategia di lungo termine (30 anni) in cui presenta le modalità con cui intendono perseguire l'obiettivo di neutralità climatica dell'Unione.

Nello stesso regolamento, poi, sono presenti ulteriori norme, anch'esse improntate a un controllo sempre più stretto dell'azione europea in ambito climatico. All'art. 29 è ad esempio previsto che il 31 ottobre di ogni anno siano valutati, da parte della Commissione, i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi climatici prefissati. Detti avanzamenti vengono esaminati sulla base della soddisfazione di alcuni criteri, di cui il più importante è delineato dai contributi nazionali determinanti verso il raggiungimento degli obiettivi di lungo termine previsti dall'Accordo di Parigi (mantenere la temperatura terrestre ben al di sotto di 2° C, possibilmente 1,5° C; aumentare la capacità di adattamento agli impatti avversi dovuti al cambiamento climatico; sviluppare flussi finanziari al fine di raggiungere basse emissioni di gas serra).

Le linee direttrici di questi atti di estrema rilevanza hanno ottenuto, infine, la definitiva consacrazione con l'entrata in vigore del regolamento n. 2021/1119/UE, cd. "legge europea sul clima"⁶⁷⁷, che ha istituito il "Quadro per il conseguimento della neutralità climatica". In questo atto vengono esplicitamente richiamate le valutazioni circa l'avanzamento dei progressi compiuti dall'Unione europea, precedentemente stabiliti dall'art. 29 del regolamento n. 2018/1999/UE e, per la loro realizzazione, viene prevista l'ulteriore costituzione di un Comitato scientifico europeo di natura interdisciplinare sui cambiamenti climatici a fine sì consultivo, ma comunque sempre tendente a un più marcato controllo dell'Unione sul perseguito degli obiettivi anche negli ambiti affidati alla cura e gestione diretta degli Stati⁶⁷⁸, tanto da essere esplicitamente ritenuto nell'Atto stesso «punto di riferimento per l'Unione»⁶⁷⁹.

Proprio per quanto riguarda le misure adottate a livello nazionale, il regolamento n. 2021/1119/UE prescrive anche che la Commissione sia incaricata di valutare, entro il 30 settembre 2023 e poi ogni cinque anni, la coerenza delle misure nazionali riguardo a due obiettivi: a) l'assicurazione del compimento di progressi circa l'adattamento agli impatti avversi del cambiamento climatico, tenendo in considerazione le strategie nazionali che gli

⁶⁷⁷ Sull'importanza di tale atto e su un commento generale sulla sua impostazione si veda: D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2022, pp. 297 ss.

⁶⁷⁸ La modifica deriva dall'introduzione, ad opera del regolamento 2021/1119/UE del nuovo art. 10 *bis* nel regolamento 2018/1999.

⁶⁷⁹ Regolamento 2021/1119/UE, art. 3.

Stati membri dovranno adottare per raggiungere tali progressi; b) il conseguimento dell'obiettivo ultimo dell'Unione di diventare climaticamente neutra entro il 2050, sulla base dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima e sulla base delle strategie nazionali a lungo termine⁶⁸⁰. In questa sede la Commissione potrebbe ritenere che le misure adottate da uno Stato membro non siano allineate con i progressi necessari per il conseguimento dell'obiettivo di rendere l'Ue climaticamente neutra e con i progressi necessari al fine dell'adattamento agli effetti del cambiamento climatico. In tal caso, potranno essere formulate delle raccomandazioni indirizzate a tale Stato membro in forma pubblica. Lo Stato, entro sei mesi, sarà quindi chiamato ad esplicitare in che modo intenderà prendere in considerazione le raccomandazioni, considerando una visione collettiva e di solidarietà per il raggiungimento degli obiettivi di adattamento e di conseguimento della neutralità climatica. Qualora lo Stato membro non riterrà opportuno adottare o prendere in considerazione, in parte o completamente, le raccomandazioni ricevute, sarà tenuto a inoltrare alla Commissione le motivazioni della scelta⁶⁸¹.

Da questa analisi emerge quanto, nel contesto della sfida connessa ai cambiamenti climatici, l'Unione, sul piano generale, abbia sensibilmente deciso di intraprendere la strada di un'azione improntata alla presenza di specifici obiettivi il cui raggiungimento sia scientificamente verificabile. È al contempo evidente quanto un controllo così serrato dell'Unione sugli obiettivi generali collegati alla lotta ai cambiamenti climatici si ripercuoterà nei prossimi anni sull'attività delle amministrazioni pubbliche nazionali, anche in materia urbanistico-territoriale.

Per giustificare ciò che si è appena affermato, basti guardare all'impatto sulle strategie climatiche e sugli obiettivi e obblighi connessi (in particolare quelli legati al consumo e alla salute del suolo) che deriverebbe dall'assimilazione dell'analisi tecnica offerta dal già richiamato Rapporto pubblicato dall'ISPRA e dal SNPA il 25 ottobre 2023. Infatti, come risulta dal *Report*, i suoli cittadini italiani non smettono di riscaldarsi. Su ciò influisce soprattutto la velocità del consumo di suolo (giunta a 2,4 m² al secondo, oltre il 10% in più rispetto al 2021), facendo sì che nei principali centri urbani italiani la temperatura cresca all'aumentare della densità delle coperture artificiali, raggiungendo nei giorni più caldi

⁶⁸⁰ *Ivi*, artt. 6 e 7.

⁶⁸¹ *Ivi*, art. 7, commi 2 e 3.

valori compresi tra 43 e 46 °C nelle aree più saturate⁶⁸². Inoltre, come emerge sempre dallo stesso *Report*, «la perdita di suolo e di tutti i servizi ecosistemici che fornisce, compresa la capacità di assorbire l'acqua, non conosce battute d'arresto: il 13% del consumo di suolo totale (circa 900 ettari) ricade nelle aree a pericolosità idraulica media, dove il 9,3% di territorio è ormai impermeabilizzato, un valore sensibilmente superiore alla media nazionale (con un aumento medio percentuale dello 0,33%)»⁶⁸³.

Posti dunque questo stato di fatto e il nuovo impianto giuridico europeo, sulla scia di questo nuovo linguaggio adottato, nei prossimi anni si imporranno sicuramente decisivi cambiamenti nell'approccio territoriale interno.

Giunti a questo punto non resta che verificare se le tendenze emergenti nei regolamenti sul clima siano rintracciabili anche nella normativa direttamente riferita al monitoraggio e allo stato di salute dei suoli o comunque impattante su altri piani sulla regolazione degli usi del territorio, accelerando inevitabilmente questi processi trasformativi.

5.2. La direttiva 2007/02/CE, l'importanza dei dati e delle informazioni geografiche e territoriali nel governo del territorio di matrice europea e il possibile impatto sull'ordinamento italiano

Un aspetto sicuramente da non sottovalutare, se si vuole guardare al monitoraggio dei suoli e all'impatto del diritto dell'Unione europea sul governo del territorio, è quello inerente agli obblighi europei di raccolta, pubblicizzazione e coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali⁶⁸⁴.

D'altro canto, come si vedrà ulteriormente nelle pagine successive, la volontà dell'Unione di assicurare un'adeguata elaborazione di politiche di sviluppo sostenibile del territorio è intrapresa anche attraverso l'incentivazione dell'utilizzo di strumenti tecnologici e infrastrutture informatiche, in modo che queste ultime possano dare una rappresentazione sufficiente fedele della realtà territoriale dentro e fuori i confini nazionali e affianchino le

⁶⁸² Cfr. “In un anno consumati altri 77 km², 10% in più del 2021. Città troppo calde e impermeabili, sempre meno aree agricole e servizi ecosistemici”, in <https://www.snpambiente.it/2023/10/25/comunicato-stampa-consumo-di-suolo-2023/>.

⁶⁸³ *Report* “Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2023” (Report n. 37/2023), cit., p. 1.

⁶⁸⁴ Cfr. M. DEMICHELIS, *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio*, op. cit., pp. 422-440.

amministrazioni preposte alle decisioni che proprio sulla gestione del territorio vanno ad impattare.

In questo senso, già la direttiva 2007/02/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (cd. direttiva “INSPIRE”)⁶⁸⁵ ha istituito, almeno sulla carta, un’infrastruttura per l’informatizzazione territoriale nella Comunità europea, tesa ad applicare le politiche ambientali ricomprese nel Sesto programma di azione ambientale, attraverso la raccolta di informazioni riguardanti i principali indicatori ambientali e, in particolare, gli indicatori sullo stato e sui *trend* ambientali e quelli di integrazione tra politica ambientale e altre politiche; il tutto ispirato a un’attività di monitoraggio e integrazione costante⁶⁸⁶ e all’armonizzazione, organizzazione e diffusione dei dati stessi⁶⁸⁷.

Sulla base di tali motivazioni, la direttiva istituì quindi una banca dati generale di coordinamento integrato tra le informazioni a disposizione dei singoli Stati, da attuarsi in modo progressivo nel rispetto delle diversità regionali e locali⁶⁸⁸, che sarebbe dovuta divenire fondamentale per l’esercizio di funzioni pubbliche⁶⁸⁹.

Ciascuno Stato membro, in base alla direttiva, ha assunto perciò un obbligo principale a creare e gestire una propria infrastruttura digitale nazionale di dati e metadati geografici e territoriali, riferiti alle informazioni spaziali, fisiche e relative agli interventi umani sul territorio⁶⁹⁰ e ulteriori obblighi secondari aventi ad oggetto la conservazione e l’efficace mantenimento dei dati in conformità con le più recenti tecnologie⁶⁹¹, rendendo sempre possibile la condivisione e la trasparenza delle informazioni fra livelli diversi nazionali e sovranazionali⁶⁹².

In Italia la direttiva è stata recepita tramite il d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 32, che ha previsto la creazione (art. 1, comma 1) di un “Geoportale nazionale”, inteso quale infrastruttura nazionale per l’informazione territoriale e il monitoraggio ambientale e gestito dal Ministero dell’ambiente. In dottrina è stato però evidenziato che, nonostante questo costituisse una plateale violazione della direttiva INSPIRE e delle norme nazionali di

⁶⁸⁵ Direttiva 2007/2/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2007, che istituisce un’infrastruttura per l’informazione territoriale nella Comunità europea (INSPIRE), consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex%3A32007L0002>.

⁶⁸⁶ *Ivi*, art. 10, lett. e), f) e g).

⁶⁸⁷ *Ivi*, “Considerando”, nn. 7, 10 e 11.

⁶⁸⁸ *Ivi*, artt. 15 e 18.

⁶⁸⁹ *Ivi*, “Considerando”, n. 12.

⁶⁹⁰ *Ivi*, art. 1, par. 2.

⁶⁹¹ *Ivi*, “Considerando” n. 13.

⁶⁹² *Ivi*, art. 17, par. 1 e 2.

attuazione, il Geoportale nazionale non risulta attivo e non sono mai stati riversati al suo interno i dati delle singole realtà territoriali⁶⁹³.

Nonostante l'inattuazione della direttiva, leggendo questa azione in combinato disposto con quelle che sono le attuali tendenze della legislazione europea, ci si rende facilmente conto delle potenzialità degli strumenti qui individuati. Gli scenari futuri, pur essendo tutti da scrivere, permettono allora di immaginare che con l'implementazione di azioni come quelle prescritte nella direttiva del 2007 e confermate dalla normativa in corso di approvazione (la proposta di direttiva analizzata nel sotto-paragrafo successivo prevede l'istituzione di un "Portale Suoli" ove riportare i dati del monitoraggio effettuato nei singoli Stati), si possa realmente giungere, prima o poi, a un sistema di governo digitale del territorio europeo, almeno per quanto riguarda le matrici ambientali di quest'ultimo.

A tal proposito, nell'ambito urbanistico, ci sono esperienze, come quella della città svizzera di Zurigo⁶⁹⁴, che dimostrano come sia possibile improntare la pianificazione territoriale al riconoscimento in tempo reale delle preferenze degli utilizzatori urbani in vista di un uso razionale delle funzioni amministrative, fino a giungere all'utilizzazione del cd. *digital twins* (doppione virtuale della città sul quale testare esplorativamente le diverse ipotesi di intervento, in un contesto di partecipazione informata dei cittadini)⁶⁹⁵. Tali tendenze sembrano esserci più vicine di quanto si possa pensare. Sul finire del 2023, infatti, la Regione Emilia-Romagna ha avviato il percorso per la realizzazione di "VERA", la "Gemella digitale dell'Emilia-Romagna", che dovrebbe essere in grado di prevedere le risposte del sistema ambientale e territoriale alle politiche regionali di sostenibilità, tutela del territorio e contrasto all'inquinamento e al cambiamento climatico⁶⁹⁶.

La stessa Unione europea si è poi mostrata proclive a un simile modello. Infatti, la Commissione europea, nella "Comunicazione - Plasmare il futuro digitale dell'Europa" del 19 febbraio 2020, prevedeva già tra le proprie "Azioni principali", il "*Destination Earth*",

⁶⁹³ M. DEMICHELIS, *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio*, op. cit., p. 431.

⁶⁹⁴ Cfr. "Il *digital twin* per la pianificazione urbana: il caso di Zurigo", in *forumpa.it*.

⁶⁹⁵ Cfr. M. DEMICHELIS, *Il governo del territorio digitale. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2023, pp. 234-239; E.M. TULLI GUARDABASSI, *La cyber-urbanistica: i nuovi sistemi informativi al servizio dell'urbanistica*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La nuova urbanistica regionale*, op. cit., pp. 149 ss.

⁶⁹⁶ Cfr. "Al via il percorso per la realizzazione di VERA, la Gemella digitale dell'Emilia-Romagna", in <https://protezionecivile.regione.emilia-romagna.it/notizie/attualita/al-via-il-percorso-per-la-realizzazione-di-vera-la-gemella-digitale-dellemilvia-romagna>.

iniziativa volta a sviluppare un “gemello digitale della Terra” che migliorerebbe le capacità di previsione e gestione delle crisi ambientali in Europa⁶⁹⁷.

Recepire nell’apparato normativo di governo del territorio queste tendenze, nel nostro ordinamento, richiederebbe, però, prima di tutto un’attenta verifica sul possibile impatto della nuova funzione conoscitiva, capace di orientare e di predeterminare le decisioni sull’ampio margine di discrezionalità che è pacificamente riconosciuto alla scelta di piano⁶⁹⁸, nonché sulla concezione stessa di piano urbanistico e dei suoi possibili vizi, sul ruolo e sul grado di autonomia di ogni singola amministrazione e sulle potestà riconosciute ai privati.

In altre parole, vanno attentamente considerati e soppesati tutti i possibili impatti che l’uso delle tecnologie digitali possono e potranno avere sulla funzione urbanistica. Si pensi, per esempio, in un contesto contrassegnato dalla preponderante analisi di dati, alla potenziale estensione applicativa di quelli che la giurisprudenza ha individuato come “limiti esterni” di sindacabilità dei piani: errori di fatto, abnormi illogicità, incoerenze nell’impostazione di fondo dell’intervento pianificatorio, ovvero scelte apertamente incompatibili con le caratteristiche oggettive del territorio⁶⁹⁹.

Del resto, la potestà pianificatoria, sulla quale si è a lungo ritenuto che «non [possa] essere limitata a mere valutazioni tecniche, involgendo più complessive e globali scelte di governo del territorio, estese anche al suo assetto generale e al suo sviluppo futuro ed involgenti giudizi discrezionali»⁷⁰⁰, potrebbe uscire stravolta dall’adozione generalizzata della *territorial intelligence* e dalla connessa amplificazione dell’influenza del potere conoscitivo pubblico sulla decisione amministrativa. Invero, il potere conoscitivo, storicamente ritenuto servente alla decisione⁷⁰¹, oggi sembrerebbe assumere un ruolo

⁶⁹⁷ “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Plasmare il futuro digitale dell’Europa” del 19 febbraio 2020, COM(2020), 66 def., consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067&from=EN>.

⁶⁹⁸ L. MAROTTA, *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Padova, Cedam, 1988. Evidenziano quanto questa impostazione sia attuale nell’attuale quadro giuridico, con molti riferimenti giurisprudenziali: F. BORRIELLO, *Motivata, Partecipata, Integrata. Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica*, op. cit., pp. 72 ss.; F. SAIITA, *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, op. cit., pp. 258 ss.

⁶⁹⁹ Su tale concezione, nella recente giurisprudenza amministrativa: TAR Lazio, Roma, sez. III, 23 maggio 2022, n. 6594; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 3 ottobre 2022, n. 2169; TAR Piemonte, Torino, sez. II, 17 giugno 2022, n. 584; Cons. Stato, sez. II, 27 maggio 2021 n. 4089, tutte in *giustizia-amministrativa.it*.

⁷⁰⁰ Cons. Stato, sez. IV, 18 febbraio 2016, n. 650, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁷⁰¹ M. FALCONE, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, pp. 21-22. Sul tema si vedano anche: F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle*

sempre più centrale. E ciò soprattutto in un'epoca in cui all'amministrazione è ormai imposto a livello sovranazionale e dalla giurisprudenza, nonostante l'art. 3, comma 2 l. n. 241/1990 (che, come noto, esclude per gli atti normativi e per quelli a contenuto generale), di esplicitare la «corretta disamina e verifica della situazione di fatto correlata alle esigenze che l'amministrazione intende perseguire»⁷⁰². Del resto, secondo la giurisprudenza, questo risulta fondamentale al fine di verificare il «*primum movens* di ogni valutazione discrezionale»⁷⁰³, specialmente nell'ambito «del controllo giurisdizionale dell'operato dell'Amministrazione avendo riguardo, *ex aliis*, alla coerenza della disciplina con gli scopi prefissati nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio, alla ragionevolezza e non arbitrarietà delle scelte»⁷⁰⁴.

In altre parole, in un governo del territorio che ormai richiede un'azione che tenga conto «sia delle potenzialità edificatorie dei suoli [...] sia dei valori ambientali e paesistici, sia delle esigenze di salute degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata nel territorio, sia in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione del futuro sulla propria stessa essenza»⁷⁰⁵ oggi è progressivamente richiesto di esternare le ragioni alla base delle proprie scelte urbanistiche, con riferimento ai valori ambientali tutelati, ai vincoli presenti, all'impossibilità di localizzare un immobile in un'area diversa⁷⁰⁶: tutte circostanze apprezzabili e valutabili, allo stato dell'arte, da un'intelligenza artificiale.

Quelle che sono sempre state individuate come premesse conoscitive, oggi potrebbero dunque essere intese, su un piano di oggettività, come elementi comparativi che ampliano in modo esponenziale sia la presenza di decisioni sostanzialmente tecniche

amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2013, pp. 481 ss.; A. PREDIERI, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, Giuffrè, pp. 1615 ss.; F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, pp. 17 ss.

⁷⁰² *Ibidem*.

⁷⁰³ TAR Lombardia, Milano, sez. II, 12 luglio 2022, n. 1671, cons. dir. 14.6, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁷⁰⁴ *Ibidem*.

⁷⁰⁵ Cons. Stato, n. 2710/2012. Questa posizione è stata recentemente ribadita, peraltro con ancor più convinzione, in molte decisioni dei giudici amministrativi (si veda, *ex multis*: Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., 30 gennaio 2020, n. 84) e, soprattutto, nella sentenza del Consiglio di Stato n. 8167/2022 (v. nota 144 e la parte del testo a cui è collegata).

⁷⁰⁶ Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2019, n. 3679, in *giustizia-amministrativa.it*. Svolge considerazioni sull'impatto di una simile giurisprudenza nell'attuale assetto di governo del territorio: E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, op. cit., pp. 106-108.

dell'amministrazione⁷⁰⁷, sia i poteri e il sindacato del giudice amministrativo. In questo senso, quindi, v'è da chiedersi che margini residueranno per la discrezionalità amministrativa (pura) e se c'è realmente il rischio che si verifichi ciò che a livello internazionale si sta fortemente cercando di contrastare: la creazione di moduli decisionali pubblici in cui manca del tutto una presenza attiva (e non meramente notarile) del decisore umano⁷⁰⁸.

E non sarebbero sicuramente questi gli unici sconvolgimenti prodotti dal fenomeno. Si pensi, ancora, al possibile impatto di una ridefinizione in questi termini dell'apparato conoscitivo territoriale sulla dimensione relazionale di un'amministrazione, i cui rapporti di forza, se fossero fondati sulla qualità e quantità di informazioni possedute, verrebbero completamente alterati sul piano pratico, sia per quanto riguarda le collaborazioni con le altre amministrazioni, che con gli amministrati⁷⁰⁹.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il pensiero va ai piccoli Comuni che, complice un apparato organizzativo già limitato, in un governo del territorio analitico e digitale rischiano di vedere ulteriormente aggravato il proprio isolamento. Sarebbe allora ancor più necessario un aiuto esterno proveniente dall'alto, che rischia ulteriormente di complicare il quadro, perché alcuni enti potrebbero diventare completamente dipendenti da altri (siano essi pubblici, ma evidentemente anche privati), vedendo negata, di fatto, l'esistenza di qualsiasi tipo di autonomia e persino di neutralità e indipendenza da forme di condizionamento esterni. In questo senso appare necessario che il legislatore coordini simili relazioni, creando efficaci e virtuosi canali di collaborazione tra soggetti pubblici, innanzitutto, che non sottovalutino nessuno di questi aspetti e che sappiano guardare

⁷⁰⁷ In argomento, si vedano: A. DI MARTINO, *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, op. cit., pp. 306-312; L. DEL CORONA, *La pubblica amministrazione e le valutazioni tecnico-scientifiche nel quadro dei principi costituzionali*, in *P.A. Pers. Amm.*, n. 1, 2023, pp. 205 ss.

⁷⁰⁸ In questo senso, del resto, può essere letto l'art. 14 par. 4 della "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica alcuni atti legislativi dell'Unione" (il cui testo, definitivamente approvato dal Parlamento europeo il 13 marzo 2024 è consultabile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_EN.html), dedicato alla "Sorveglianza umana" e che menziona esplicitamente la necessità che il soggetto incaricato: comprenda appieno le capacità e i limiti del sistema, in modo da poterne monitorare il funzionamento e fronteggiare le anomalie (lett. a); resti consapevole della tendenza ad affidarsi in modo automatico e acritico alla IA, facendo un affidamento eccessivo sui relativi risultati (lett. b); sappia interpretare correttamente l'output del sistema di IA ad alto rischio, tenendo conto in particolare delle caratteristiche del sistema e degli strumenti e dei metodi di interpretazione disponibili (lett. c); sia in grado di non usare il sistema di IA o di modificarne o ribaltarne gli esiti (lett. d); sia capace di interrompere il sistema mediante il pulsante arresto (lett. e).

⁷⁰⁹ Impatto che la tecnologia può avere sull'ordinamento messo in luce da: M. FALCONE, *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, op. cit., pp. 21-22.

specialmente agli enti di secondo livello e d'area vasta, il cui ruolo ordinamentale è stato troppo spesso sottovalutato.

Venendo, infine, agli aspetti che attengono alle potestà e alle tutele dei privati, dall'utilizzo nel governo del territorio dei nuovi strumenti, questi potrebbero vedersi riconoscere un proficuo ampliamento delle proprie facoltà inerenti alla partecipazione attiva nell'amministrazione dei suoli e dei territori, nonché – chiaramente – di quelle relative alle proprie pretese conoscitive e, più in generale, di trasparenza dell'azione amministrativa⁷¹⁰.

Infatti, da un lato l'ingresso delle nuove tecnologie potrebbe rendere immediatamente evidenti agli amministrati le ricadute pratiche sul territorio di molte decisioni, sia pubbliche che private, ponendo i cittadini e l'amministrazione all'interno di un contesto relazionale ispirato alla conoscenza concreta dello stato e delle necessità reali dei luoghi. Ma dall'altro, un simile approccio, visto l'attuale impostazione ordinamentale, richiede specifiche valutazioni del legislatore e dell'amministrazione sulla gradazione delle potestà e dei diritti dei privati che simili mutazioni di contesto impongono, potendosi ritenere rilevanti, nel riconoscimento di specifiche azioni procedurali e processuali e nella conformazione di nuovi istituti collegati proprio alle innovative modalità d'agire, una moltitudine di caratteristiche dei differenti soggetti giuridici interessati.

Appare allora evidente come, la fase storica in cui ci troviamo e le nuove modalità legislative dell'Unione europea, che secondo una parte della dottrina tendono verso un'attività pianificatoria «alla stregua di un *policy cycle* entro cui la deliberazione del piano costituisce solo il dato formale di chiusura di una sequenza al centro della quale campeggiano la raccolta-elaborazione della conoscenza e la redazione di scenari confrontabili e verificabili; sequenza che riprende subito dopo l'approvazione del piano con sottoposizione a monitoraggio circa gli effetti prodotti nella prospettiva di un continuo adattamento dello strumento regolatorio alla complessità e dinamicità delle problematiche da affrontare ed alla mutevolezza degli interessi che devono trovare nel piano una adeguata composizione»⁷¹¹, richiede, anteriormente, una fase di forte riflessione e approfondimento,

⁷¹⁰ Evidenziano questo aspetto: E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, op. cit., p. 63; G. CARULLO, *Open Data e partecipazione democratica*, in *Idf*, n. 2, 2019, pp. 685 ss.

⁷¹¹ *Ivi*, p. 65.

in modo da non trasformare quella che può essere un'opportunità, in un grosso rischio ed elemento di complicazione⁷¹².

Vanno in sostanza colti quegli avvertimenti della dottrina che, con riferimento all'utilizzo di nuove tecnologie nell'attività regolatoria, suggeriscono di rifiutare un approccio di mera "innovazione per l'innovazione", ma di concentrare l'attenzione sulla qualità del prodotto, salvaguardando sempre il ruolo primario dello strumento legislativo, chiamato a decidere e prescrivere per prevenire rischi, proteggere interessi o consentire prestazioni⁷¹³.

5.3. *La proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul "Monitoraggio del suolo e la resilienza" del 5 luglio 2023*

Proseguendo quindi nell'analisi della normativa europea, come anticipato, la "Strategia del Suolo per il 2030" ha previsto un intervento normativo da inserire all'apice del diritto derivato, tramite una nuova direttiva che andrebbe a garantire il necessario collegamento sinergico tra la suddetta Strategia e le azioni Ue di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici. Il procedimento di formazione della Proposta ha preso avvio il 16 febbraio 2022, ha visto concluse sia la fase di raccolta dei *feedback*, sia la fase di consultazione pubblica e, come previsto, entro il secondo trimestre 2023 si è giunti alla formale adozione della Proposta da parte Commissione, che è stata trasmessa al Consiglio e al Parlamento europeo ai sensi degli artt. 289 e 294 del TFUE il 5 luglio 2023 e successivamente approvata dal Parlamento europeo l'11 aprile 2024⁷¹⁴.

Partendo già dal titolo dell'iniziativa, "Direttiva sul monitoraggio del suolo e la resilienza (Normativa sul monitoraggio del suolo)", si percepisce l'intenzione europea di non sviluppare del tutto quello che era il terzo obiettivo individuato dalla Commissione per l'intervento normativo (*«lay out rules conducive to sustainable soil use and*

⁷¹² Sulle accezioni giuridiche di "complessità" e "complicazione", si veda la nota 272, nonché i riferimenti bibliografici contenuti nelle note e nei paragrafi successivi.

⁷¹³ In questo senso: M. DE BENEDETTO, *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, op. cit., *passim* e, in special modo, p. 395.

⁷¹⁴ Lo stato dell'*iter* di formazione della proposta può essere monitorato al link: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13350-Soil-health-protecting-sustainably-managing-and-restoring-EU-soils_en. Il testo della stessa COM(2023) 416 def. è invece consultabile nella sua versione iniziale al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52023PC0416> e nella versione approvata dal Parlamento il 20 marzo 2024 al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0138_IT.html.

restoration»)⁷¹⁵ e di far prevalere il monitoraggio dei suoli rispetto a previsioni di tutela vere e proprie. Come già detto, infatti, si è preferito un approccio più cauto che escluda misure direttamente riguardanti l'uso del suolo, preferendo l'elezione quale titolo legittimante dell'intervento l'art. 192, par. 1 TFUE anziché il par. 2 dello stesso articolo che avrebbe aperto all'Unione, tramite l'utilizzo della procedura legislativa speciale, il ventaglio di un maggiore margine d'intervento.

Ciononostante, come evidenziato nei primi commenti alla Proposta⁷¹⁶, non vanno sottovalutate le innovazioni contenute nel prossimo intervento normativo europeo. Innanzitutto, è già rilevante che rispetto alla maggior parte delle azioni europee precedenti rivolte al suolo, si sia ritenuto necessario un approccio legislativo piuttosto che di *soft law*. Ciò è richiesto, secondo la Commissione, dallo scopo di conseguire l'obiettivo a lungo termine di salute dei suoli nell'Ue entro il 2050⁷¹⁷. L'utilizzo dello strumento normativo della direttiva, inoltre, viene giustificato dalla necessità di fornire un quadro coerente per il monitoraggio del suolo e la gestione sostenibile in tal senso e lascia agli Stati membri molta flessibilità nell'individuare le misure più adeguate nei rispettivi territori e nell'adattare l'approccio alle condizioni locali⁷¹⁸.

Rilevante è che, coerentemente con quanto fatto nei regolamenti sul clima prima analizzati, anche per il suolo viene finalmente proposto un metodo tecnico-scientifico per identificare le diverse patologie delle quali quest'ultimo soffre, così da avere un quadro chiaro, comparabile e unitario, utile per allestire le riforme politiche necessarie.

Altra novità rilevante è rappresentata dai “Distretti del suolo”, da istituire in tutti gli Stati membri ai sensi dell'art. 4. Tali distretti per alcuni Stati come l'Italia rappresentano una novità perché non corrispondono specificamente ai confini di nessun ente territoriale oggi esistente e spostano l'attenzione su aree più grandi, probabilmente ritenute dal legislatore europeo più appropriate allo *status* ecologico ed ecosistemico del suolo. I Distretti, infatti, disegnati in base a criteri climatici e di uso del suolo e che fungeranno da aree territoriali di riferimento nella strategia di monitoraggio del suolo, non dovranno essere inferiori ai cd.

⁷¹⁵ Cfr. “*About this initiative*”, in https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13350-Soil-health-protecting-sustainably-managing-and-restoring-EU-soils_en, ove gli altri due obiettivi individuati sono: 1) *specify the conditions for a healthy soil*; 2) *determine options for monitoring soil*.

⁷¹⁶ Cfr. P. PILERI, *Che cosa dice la nuova proposta di Direttiva europea per il monitoraggio dei suoli*, in *altraeconomia.it*, 2023.

⁷¹⁷ “Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del suolo e la resilienza (Normativa sul monitoraggio del suolo)”, COM(2023) 416 def., Relazione, “Scelta dell'atto giuridico”, p. 2.

⁷¹⁸ *Ibidem*.

“NUT1” istituiti a norma del regolamento n. 1059/2003/CE⁷¹⁹. Al loro interno gli Stati sono chiamati a designare le autorità competenti per l’adempimento dei compiti previsti dalla direttiva⁷²⁰ e qui potrebbe già scorgersi un primo profilo di criticità che andrà affrontato e superato nel nostro ordinamento in caso si giungesse alla definitiva approvazione della direttiva.

Vanno poi richiamati i principi di mitigazione del consumo di suolo individuati all’art. 11: a) evitare o ridurre il più possibile, entro i limiti della fattibilità tecnica ed economica, la perdita di capacità del suolo di fornire molteplici servizi ecosistemici, tra cui la produzione alimentare, mediante azioni volte a ridurre il più possibile la superficie interessata dal consumo di suolo; b) selezionare le aree in cui la perdita di servizi ecosistemici sarebbe ridotta al minimo e occupare suolo in modo da ridurre gli effetti negativi su di esso; c) compensare il più possibile la perdita di capacità del suolo di fornire molteplici servizi ecosistemici.

Questi principi, la cui lettura asettica potrebbe suggerire una sostanziale riproposizione della “Strategia del Suolo per il 2030” e apparire ancora qualcosa di simile a mere raccomandazioni per gli Stati, sono però rafforzati dalle previsioni che sembrano informarli a specifiche valutazioni ancora una volta tecniche, allontanando gli interventi sul suolo da semplici scelte di natura discrezionale. Si fa qui l’esempio del già anticipato contenuto dell’art. 6 della Proposta, che invita gli Stati membri a portare avanti un regolare e accurato monitoraggio della salute del suolo tramite il già richiamato “Portale suoli”, in grado di dare trasparenza allo stato di salute dei suoli stessi⁷²¹ e dell’art. 9 che propone una cadenza di monitoraggio sulla salute del suolo non superiore ai cinque anni e un certo numero minimo di campionature obbligatorie⁷²², sulla base delle quali prendere le decisioni di stampo territoriale.

Non da ultimo, le valutazioni sulla salute dei suoli sono affidate a un *set* di indicatori e descrittori, previsti dall’art. 7⁷²³, che avranno, appunto, il ruolo di descrivere i processi di degrado (salinizzazione, erosione, perdita di carbonio organico e compattazione). Il valore

⁷¹⁹ Nel nostro Paese sono attualmente identificati da cinque gruppi di Regioni (Nord-Ovest/Nord-Est/Centro/Sud/Isole).

⁷²⁰ “Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del suolo e la resilienza (Normativa sul monitoraggio del suolo)”, COM(2023) 416 def., art. 5.

⁷²¹ *Ivi*, art. 6, par. 6 e 7.

⁷²² *Ivi*, art. 9, par. 1.

⁷²³ L’articolo li definisce come «criteri per determinare la sanità del suolo e indicatori del consumo di suolo e dell’impermeabilizzazione del suolo».

degli indicatori dovrà essere confrontato con specifici criteri di valutazione, la maggior parte dei quali sono definiti a livello europeo, mentre solo alcuni, di importanza residuale, sono demandati, comunque entro certi limiti, alla decisione di ciascuno Stato membro⁷²⁴.

Va inoltre sottolineato che durante i lavori parlamentari la Proposta è stata ulteriormente modificata. Tra le novità da evidenziare c'è sicuramente la necessaria redazione entro quattro anni da parte di ogni Stato membro di una mappa dei suoli contaminati, oltre a un ulteriore calendario e a cinque livelli di monitoraggio (erano tre nella prima versione della proposta) che dovrebbero garantire il miglioramento, in tempi brevi e scientificamente dimostrabili, dello stato di salute di tutti i suoli che non rientrano nella categoria "buono stato ecologico".

Si può concludere, analizzando la proposta normativa, che, nonostante la scelta cautelativa della Commissione in merito alla base giuridica e alla strutturazione dell'intervento, emergono elementi i quali, in base alla prescrizione di un costante monitoraggio sui suoli, possono anch'essi direttamente ripercuotersi sulle azioni di tutela e gestione del suolo perseguite negli Stati membri.

In attesa di conoscere le sorti e i contenuti finali della direttiva, nel momento in cui sarà approvata definitivamente, per poter studiare meglio l'impatto che questa azione normativa potrà avere sugli ordinamenti nazionali è possibile comunque individuare altri ambiti di intervento che potrebbero anticipare gli effetti di un simile atto regolatorio e possibili ulteriori correttivi sullo schema descritto che potrebbero intervenire in futuro, qualora si scegliesse di intraprendere un atteggiamento più pregnante a livello europeo.

5.4. Il regolamento 2018/841/UE (LULUCF) del 30 maggio 2018 e le sue recenti modifiche

Guardando alla disciplina del suolo, al centro di un altro atto normativo di rango primario approvato recentemente dall'Ue, si possono scorgere le tendenze verso un approccio più pregnante del livello di regolazione europea. Il regolamento 2018/841/UE⁷²⁵ (LULUCF)

⁷²⁴ Cfr. l'Allegato 1 della Proposta.

⁷²⁵ L'intervento normativo europeo è stato inserito nel quadro 2030 per il clima e l'energia, nello specifico nel pacchetto "*Fit for 55 in 2030*", adottato al fine di realizzare gli obiettivi dell'accordo di Parigi. Tramite quest'ultimo intervento sono stati inoltre modificati sia il regolamento n. 2013/525/UE, sia la decisione n. 2013/529/UE, in Gazzetta Ufficiale Ue 2018 L156.

del 30 maggio 2018, rientrando nell'azione generale europea indirizzata verso la riduzione di gas a effetto serra e alle strategie per raggiungere un loro assorbimento e direttamente riferito ai gas risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura, nonostante sia piuttosto recente (l'effettiva entrata in vigore risale al 2021), ha già fatto emergere alcune problematiche di fondo che hanno spinto la Commissione a pensare a nuove modifiche.

L'architettura del regolamento, era inizialmente incentrata sulla contabilizzazione approssimativa delle emissioni e degli assorbimenti che risultavano solo da alcune categorie di suolo indicate nel regolamento stesso, escludendo, ad esempio, il rilevante settore dell'agricoltura cui è riferite una normativa molto più flessibile, e su un controllo che parrebbe poco invasivo, perché devoluto ad eventuali raccomandazioni tecniche della Commissione che gli Stati erano tenuti solo a prendere in considerazione nella rimodulazione dei livelli di riferimento.

Dopo una nuova proposta della Commissione europea, si è però passati, nonostante la presenza della medesima base giuridica del precedente regolamento (art. 192, par. 1), con il regolamento n. 2023/839/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 aprile 2023, che ha modificato il regolamento n. 2018/841 sull'ambito di applicazione e semplificazione delle norme di comunicazione e conformità dello stato dei suoli e sugli obiettivi degli Stati membri per il 2030, ad un nuovo sistema imperniato su obiettivi nazionali vincolanti di assorbimenti netti minimi da conseguire entro il 2030 che impatteranno inevitabilmente e ancora una volta sull'uso dei suoli e sulla regolamentazione di questi ultimi in ambito nazionale.

La revisione regolamentare prevede, infatti, il rafforzamento delle attribuzioni europee, tramite, ad esempio, il compito in capo alla Commissione di determinare specifici obiettivi annuali vincolanti basati sulle emissioni e gli assorbimenti recenti di ciascuno Stato membro⁷²⁶ da comprovare tramite dati geografici e telerilevamento⁷²⁷. In caso di progressi insufficienti e non motivati, gli Stati membri saranno obbligati ad adottare misure correttive (elencate nell'art. 13-*quinquies* del regolamento modificativo⁷²⁸) e incorreranno

⁷²⁶ Regolamento 2023/839/UE, art. 4, par. 5. Per un commento a tale previsione si veda: E. CHITI, *In motu. L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, op. cit., pp. 191-195.

⁷²⁷ *Ibidem*. Le motivazioni che hanno spinto ad affidarsi a dati scientifici e a tali strumenti nelle misurazioni sono esplicitate nei "considerando" del regolamento al p. 30.

⁷²⁸ Secondo questo articolo, il piano di misure correttive presentato dallo Stato a richiesta della Commissione entro tre mesi deve contenere: a) una spiegazione dettagliata dei motivi per cui non compie sufficienti

anche nel rischio di essere sanzionati per mezzo dei tipici canali che garantiscono il rispetto della normativa europea.

Infine, appare rilevante, perché evidenzia la gradualità del processo, la scelta fatta in merito all'entrata in vigore dei nuovi obblighi. Complice probabilmente la severità dei nuovi *target* individuati, si è stabilito che le attuali norme continueranno ad applicarsi fino al 2025 e che solo nel quinquennio successivo (2026/2030) entrerà in vigore il nuovo assetto normativo che per l'Italia prevede un aumento degli assorbimenti netti dei gas a effetto serra obbligatorio di circa il 10% rispetto ai dati medi 2016-2018, il che significa non solo arrestare le tendenze di consumo e degrado del suolo in atto, ma persino invertirle urgentemente in maniera netta.

5.5. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul “Ripristino della natura” del 12 luglio 2023

Il fatto che il prevedere vincoli sempre più stretti, impattanti sull'autodeterminazione dell'uso del proprio suolo da parte degli Stati nazionali, anche nell'ambito di una normativa che continua ad essere adottata con base giuridica l'art. 192, par. 1 TFUE rappresenti un *trend* e non azioni isolate è poi dimostrato da una recente ulteriore proposta normativa anch'essa fondata su obiettivi simili.

La proposta di regolamento sul “ripristino della natura”, presentata dalla Commissione il 12 luglio 2023⁷²⁹, su cui il Parlamento europeo e il Consiglio hanno trovato un accordo provvisorio il 9 novembre 2023 e su cui il Parlamento ha votato a favore alla fine di febbraio 2024, già ridenominata a livello comunicativo “*Nature Restoration Law*”, sin dal suo art. 1 lascia trasparire quanto la tendenza a limitare le previsioni europee impattanti sui

progressi; b) una valutazione del modo in cui i finanziamenti dell'Unione hanno sostenuto i suoi sforzi volti al rispetto del suo obiettivo e del suo bilancio e di come intende utilizzare tali finanziamenti per compiere progressi in vista del loro rispetto; c) misure aggiuntive, che integrino il piano nazionale integrato per l'energia e il clima di detto Stato membro ai sensi del regolamento (UE) 2018/1999 o rafforzino la sua attuazione, che lo Stato membro in questione attuerà al fine di rispettare il suo obiettivo fissato in conformità dell'articolo 4, paragrafo 3, o il suo bilancio fissato in conformità dell'articolo 4, paragrafo 4, attraverso politiche e misure nazionali e l'attuazione di misure dell'Unione, corredate di una valutazione dettagliata — basata su dati quantitativi, ove disponibili, — degli assorbimenti netti previsti di gas a effetto serra che risulterebbero da tali misure; d) un rigoroso calendario di attuazione di tali misure, che consenta di valutarne i progressi annuali.

⁷²⁹ COM(2022) 304, def., consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0304> nella sua versione iniziale e al seguente link: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/it/texts-adopted.html> nella versione approvata dal Parlamento europeo il 27 febbraio 2024.

suoli a misure di mera promozione e di incitamento sia stata ormai sostituita dalla volontà di dettare azioni immediatamente vincolanti agli Stati membri⁷³⁰. La Proposta mira, infatti, a ripristinare il 20% delle aree terrestri e marine dell'Unione europea entro il 2030⁷³¹.

Il Parlamento nelle proprie conclusioni ha sottolineato, rafforzando questa idea, che la nuova normativa dovrà contribuire direttamente al conseguimento degli impegni internazionali dell'Unione, in particolare quelli indicati nel quadro globale sulla biodiversità delle Nazioni Unite di Kunming-Montreal, e prevedere l'attuazione vincolata di misure di ripristino della natura sul territorio europeo, basate su appositi programmi nazionali e i cui obiettivi saranno verificati periodicamente dalla Commissione.

E si badi bene, queste non risultano essere mere osservazioni di principio, ma si dimostrano chiaramente comprovabili anche leggendo le singole previsioni della Proposta. L'art. 6 sul ripristino degli "ecosistemi urbani", ad esempio, prescrive agli Stati membri di garantire che «entro il 2030 non vi sia alcuna perdita netta di spazio verde urbano e di copertura arborea urbana, rispetto al 2021, in tutte le città, nei paesi e nelle periferie». E non finisce qui. Agli Stati è poi imposto «un aumento della superficie nazionale totale degli spazi verdi urbani pari ad almeno il 3% della superficie totale presente nelle città, nei paesi e nelle periferie nel 2021, entro il 2040 e almeno il 5% entro il 2050». Inoltre, è contestualmente prescritto il mantenimento di una copertura arborea urbana minima del 10% entro il 2050 e un guadagno netto di spazio verde urbano negli sviluppi infrastrutturali, anche attraverso ristrutturazioni e rinnovamenti, in tutte le aree urbane.

Le prescrizioni vincolanti poi, come presumibile, non si limitano alle aree urbanizzate, ma si estendono a tutto il territorio nazionale, come nel caso del ripristino degli ecosistemi forestali prescritto all'art. 10 e affidato dall'allegato VI della Proposta a ulteriori specifici e dettagliati indicatori numerici e temporali.

Può affermarsi dunque che, anche in questo caso, come nelle norme precedentemente analizzate, il legislatore europeo non si limita a prescrivere e prevedere obblighi, ma con un'abile azione di ingegneria giuridica, disegna un preciso sistema di rendicontazione e

⁷³⁰ Ancora una volta, lo hanno evidenziato i primi studiosi che hanno commentato la proposta normativa (cfr. "Nature Restoration Law, la nuova centralità del suolo nelle politiche europee. Parla Fabio Terribile", in <https://www.inu.it/leggi/15548/nature-restoration-law-la-nuova-centralita-del-suolo-nelle-politiche-europee-parla-fabio-terribile.html>).

⁷³¹ "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura", COM(2023) 304 def., Relazione, "Ragioni e obiettivi della proposta". Cfr. Legge sul ripristino della natura: il Parlamento adotta la sua posizione, in <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20230707IPR02433/legge-sul-ripristino-della-natura-il-parlamento-adotta-la-sua-posizione>.

verifica dei processi connessi al regolamento. Questa azione di controllo è affidata, dal Capitolo III, a specifici Piani nazionali di risanamento che copriranno il periodo fino al 2050, con scadenze intermedie corrispondenti agli obiettivi e agli obblighi di cui alla prima parte della proposta di regolamento⁷³² e, dal Capitolo IV, a una dettagliata procedura di monitoraggio e *reporting* incentrata sulla trasmissione elettronica (con cadenza almeno triennale) di specifici dati e informazioni alla Commissione e all’Agenzia europea dell’ambiente.

Sugli effetti che questa azione potrà avere sull’impianto urbanistico-territoriale nazionale, la dottrina ha già evidenziato che «le stesse azioni di conservazione e ripristino dell’ecosistema urbano e degli altri ecosistemi presi in considerazione dal Regolamento» potranno «costituire la barriera – fisica e giuridica – nei confronti dell’espansione edilizia e dello *sprawl* urbano. Azioni che, inevitabilmente, dovranno essere tradotte in appositi piani di direttive e, quindi, in sequenza, in ulteriori prescrizioni conformative del territorio e della proprietà»⁷³³.

5.6. (segue...) *Quali conclusioni da questa rassegna?*

Dall’analisi delle tendenze normative europee degli ultimi anni emerge chiaramente che, se paragonate all’approccio storico mantenuto dalle Comunità e dall’Unione su materie attinenti al governo del territorio, oggi l’andamento risulta fortemente trasformativo, per non dire rivoluzionario.

Qualora si scegliesse nelle prossime azioni normative poi, visto il forte rischio di continuare a non raggiungere gli obiettivi prescritti, di sdoganare l’utilizzo della procedura legislativa speciale prevista all’art. 192, al par. 2 TFUE esplicitando di fatto un processo che, come visto, è già in atto e che impatta direttamente sia sull’assetto territoriale, sia sulla destinazione dei suoli, spogliando sempre più gli Stati membri delle proprie prerogative, si cementificherebbe un cambio di paradigma nella tutela ambientale europea.

Volendo quindi ipotizzare gli scenari futuri, non è più così improbabile immaginare una specifica e più pregnante normativa europea rivolta al consumo e alla salute dei suoli che

⁷³² “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura”, COM(2023) 304 def., art. 12.

⁷³³ M. DE DONNO, *Il governo del territorio “europeo”: Stato legislatore o Stato pianificatore?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2023, in corso di pubblicazione.

faccia segnare, in coerenza con quanto fatto in altri ambiti fortemente connessi, il salto di qualità nella cura e gestione di questa matrice ambientale e alla cd. “gerarchia del consumo di suolo”⁷³⁴, prevedendo non solo il principio secondo cui è necessario (nell’ordine) limitare, mitigare e compensare il *soil sealing*⁷³⁵, ma anche norme direttamente prescrittive capaci di imporre agli Stati di utilizzare soltanto suoli impermeabilizzati o di minor pregio ambientale; vincoli specifici di consumo netto di suolo monitorati attraverso una rigorosa rendicontazione dei progressi ottenuti; oltretutto la progressiva abolizione delle misure incentivanti il consumo e lo sfruttamento intensivo del suolo. È chiaro che, in questo caso, lo scenario normativo di governo del territorio sarebbe stravolto, sia a livello europeo che nazionale. Qui però si è nel campo delle ipotesi, considerando anche che presto si avranno un nuovo Parlamento e una nuova Commissione a guidare l’Unione.

Sul tema, per il momento, va principalmente evidenziato che i Trattati europei restano ancorati a un approccio settoriale che guarda principalmente all’integrazione economica, alle discipline pro-concorrenziali e alla tutela ambientale ancorata (almeno in teoria) al concetto di sviluppo sostenibile. L’adozione di atti normativi come quello appena ipotizzato, ma anche come quelli già approvati o in fase avanzata di attuazione di cui ci si è occupati nelle pagine precedenti e che in parte alterano questa impostazione, porranno dunque, prima o poi, l’esigenza di una scelta di fondo sul mantenimento o sul superamento del modello di Unione plasmato a Lisbona.

Come osservato, infatti, anche nel caso specifico della regolazione degli usi del territorio, per la quale si era intrapreso un percorso di *governance* multilivello all’inizio degli anni 2000⁷³⁶, lasciando comunque agli Stati il ruolo di assoluti protagonisti e che, probabilmente proprio per questo, a livello europeo non era mai riuscita a raggiungere quel grado di effettività riscontrabile in altri ambiti rientranti nella politica ambientale, sembrerebbe ormai definitivamente rintracciabile un approccio totalmente differente, non più esortativo, ma direttamente obbligatorio per gli Stati.

Seppur l’Unione abbia individuato nel territorio l’ambito entro il quale realizzare le proprie politiche, nonché un bene da salvaguardare e valorizzare fin dallo Schema di sviluppo dello spazio europeo di fine millennio, la natura e la prescrittività delle regole che, in virtù

⁷³⁴ Affermata nella COM(2021), 323 def., p. 10.

⁷³⁵ Questo appare infatti lo schema di attuazione delle politiche di limitazione al consumo di suolo emergente dalla “Strategia per il suolo 2030”.

⁷³⁶ S. AMOROSINO, *Gli indirizzi dell’Unione Europea per l’organizzazione del territorio comune e le funzioni statali e regionali-locali*, in *Diritto Un. Eur.*, nn. 2/3, 2001, pp. 383 ss.

delle azioni di contrasto ai cambiamenti climatici, ormai suggeriscono agli Stati in maniera sempre più marcata il “come” trattare e utilizzare il proprio suolo, ergendosi anche al ruolo di “controllore” delle azioni nazionali, altera infatti in maniera netta e definitiva i confini competenziali tra Unione e Stati membri.

Del resto, allo stato dei Trattati in vigore, a parte alcuni titoli competenziali speciali finora rimasti pressoché inutilizzati, la materia che in Italia può essere identificata con il governo del territorio, lo si ribadisce, non rientra fra le competenze tassativamente riservate alle Istituzioni europee e solo marginalmente tra quelle condivise con gli Stati membri. Pare dunque potersi concludere che, perlomeno in maniera informale e graduale, si stia davvero procedendo, come osservato in dottrina, verso una redistribuzione dei compiti e il ripensamento del rapporto tra gli enti che costituiscono gli ordimenti multilivello moderni e, più precisamente, tra quelli operanti nel territorio europeo⁷³⁷.

Osservando bene, altro sintomo di questo nuovo corso nell’assetto delle competenze è il principio *Do No Significant Harm* che, se in una prima fase era stato enucleato in forma generica nel *Green Deal*⁷³⁸, come già avvenuto nell’ambito del regolamento 2020/852/UE sull’istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili⁷³⁹, anche nel contesto dei Piani nazionali di ripresa e resilienza nazionali assume invece forma imperativa, imponendo che gli interventi connessi ai piani non possano causare alcun danno significativo all’ambiente, attraverso la previsione di parametri per valutare se le diverse attività economiche contribuiscano in modo sostanziale alla mitigazione e all’adattamento

⁷³⁷ In questo senso, ribadisce la necessità di un approccio simile A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente. Editoriale*, op. cit., pp. 792-793. Evidenziano, invece, quanto questa affermazione sia già dimostrata dal contesto regolatorio reale: S. AMOROSINO, “*Neoprogrammazioni*” pubbliche o private e mercati in trasformazione, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, n. 4 s., 2022, p. 49; A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali. Compendio e metafora*, in A. PREDIERI (a cura di), *Atti del Convegno su Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 3 ss. Sulle ricadute concrete di questo fenomeno negli ordinamenti nazionali e, in particolare, in quello italiano, si vedano le considerazioni contenute nel par. 3.3 del cap. II della Parte Terza dell’elaborato.

⁷³⁸ Cfr. COM(2019) 640 def., p. 21, ove la Commissione si era astenuta da individuare gli specifici contenuti.

⁷³⁹ Cfr. regolamento 2020/852/UE e, più specificamente, l’art. 3, il quale indica che un’attività economica è considerata sostenibile solo se non arreca un danno significativo a nessun obiettivo ambientale. Sul tema, in dottrina si veda: C. DE VINCENTI, *Il principio “do no significant harm”: due possibili declinazioni*, in *Astrid Rassegna* n. 2, 2022, in special modo pp. 2-6 e ID, *Il principio «non arrecare danno significativo»: un’interpretazione aperta allo sviluppo*, in P. RANCI, C. DE VINCENTI A. MACCHIATI (a cura di), *L’energia della transizione*, Bologna, Il Mulino, 2023.

ai cambiamenti climatici⁷⁴⁰, divenendo, dunque, altro criterio per l'individuazione di requisiti formali e per la loro verifica⁷⁴¹.

Spostandoci sulle ricadute nell'ordinamento italiano di tale nuova conformazione del principio e tentando di trarne conclusioni più generali, può constatarsi che, oggi, si impone di informare ampie politiche come, ad esempio, quella inerente agli investimenti sulle strutture di edilizia residenziale pubblica, al divieto di consumo di nuovo suolo⁷⁴², delimitando, e non poco, i margini d'azione sia del legislatore sia della pubblica amministrazione.

In tutto ciò può allora trovarsi la conferma di un ulteriore aspetto recentemente evidenziato in dottrina⁷⁴³ e già parzialmente emerso nella Prima Parte dell'elaborato, ossia che le politiche territoriali innovative, abbiano già smesso di essere obiettivi a se stanti posti dalle politiche nazionali e dai legislatori interni e assunto un carattere propriamente strumentale alla realizzazione di obiettivi più ampi e ormai vincolanti, subentranti nell'ordinamento in virtù non di una semplice influenza esterna, ma del rispetto di vincoli europei puntali e obblighi internazionali rientranti sicuramente tra le limitazioni alla potestà legislativa riconosciute dall'art. 117 della Costituzione.

Appare allora chiaro che, in un quadro così delineato, è l'appartenenza stessa all'Unione europea e la tendenza verso l'obbligatorietà delle sue nuove prescrizioni, che parrebbe richiedere anche la revisione del sistema di pianificazione delineato dalla l. 1150/1942 e la formazione di un nuovo e diverso apparato organizzativo nella materia del governo del territorio. È allora questa la chiave di lettura che va data all'impegno assunto dall'Italia nel PNRR, introducendo, tra le riforme di accompagnamento al piano, l'azione di «approvare una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione

⁷⁴⁰ Tali parametri sono individuati in uno specifico allegato tecnico del regolamento 2020/852/UE. Cfr. <https://www.italiadomani.gov.it/en/Interventi/dnsh.html#:~:text=The%20Do%20No%20Significant%20Harm,accessing%20funding%20from%20the%20RRF>.

⁷⁴¹ E. CHITI, *In motu. L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, op. cit., p. 201.

⁷⁴² PNRR, M5C2 “Investimento 2.3: Programma innovativo della qualità dell'abitare”, ove si prevede che «L'investimento si articola in due linee di interventi, da realizzare senza consumo di nuovo suolo: (i) riqualificazione e aumento dell'*housing sociale*, ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, mitigazione della carenza abitativa e aumento della qualità ambientale, utilizzo di modelli e strumenti innovativi per la gestione, l'inclusione e il benessere urbano; (ii) interventi sull'edilizia residenziale pubblica ad alto impatto strategico sul territorio nazionale» (p. 217).

⁷⁴³ G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 96.

urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola»⁷⁴⁴.

⁷⁴⁴ PNRR, “Le altre riforme di accompagnamento al piano”, p. 85.

Capitolo II

Il ruolo dell'Unione europea e degli enti territoriali nella realizzazione dei territori europei sostenibili

1. I territori europei "sostenibili"

Nei capitoli precedenti si è già avuto modo di osservare quanto oggi anche il governo del territorio, a lungo ritenuto ambito di intervento normativo esclusivamente nazionale, possa essere inserito all'interno di una struttura reticolare e composita, che contraddistingue le forme regolatorie moderne⁷⁴⁵.

Ciò parrebbe discendere direttamente dalla fase storica attuale, sempre più contrassegnata da un processo obbligato di transizione che accomuna l'intera comunità internazionale e che include più approcci, inerenti alle sfide ecologiche, digitali, energetiche etc., integrati e pluriindirizzati⁷⁴⁶. In alcuni studi è stato poi evidenziato che vi è una ulteriore particolare transizione, forse meno evidente ma non meno importante, che silenziosamente si affianca alle altre e che pone nuovi interrogativi e nuove sfide: la cd. transizione sociale⁷⁴⁷. È così, dunque, che il novero delle moderne esigenze rientranti nei confini della conformazione della materia legislativa e delle funzioni amministrative, richiede che il complesso regolatorio sia incidente non solo sull'ambito strettamente urbanistico, ma anche sugli assetti economici, culturali, occupazionali e ambientali del territorio interessato.

La prospettiva sembra quella di una locuzione che è, al contempo, impegno politico, strategia, programma, principio e norma: perseguire l'uso "accettabile" del territorio⁷⁴⁸. È questo il principale mutamento drastico imposto dal principio europeo (sostanziale) di

⁷⁴⁵ B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, op. cit., p. 14, ove l'Autrice, analizzando l'attuale diritto delle procedure amministrative, evidenzia quanto, attualmente, questo sia contrassegnato dalle nuove tendenze dei sistemi plurilivello di *governance*, in cui il processo regolatorio (latamente inteso) muta, dovendo rispondere a nuove dinamiche di attuazione del diritto, a nuove forme che ispirano i processi decisionali e a nuovi contesti socio-economici con cui l'amministrazione è costretta a relazionarsi.

⁷⁴⁶ Questo processo è stato recentemente oggetto di diverse analisi. Per uno sguardo integrato e bidirezionale sulle due transizioni che sono stata principalmente richiamate nell'elaborato, ossia quella ecologica e quella digitale, si vedano i diversi contributi contenuti nella recente opera collettiva: M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Padova, Cedam, 2022.

⁷⁴⁷ T. FAVARO, *Transizione sociale e sostenibilità dell'abitare. la «funzione pubblica della casa» tra regolazione e programmazione*, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, n. 4 s., 2022, p. 482.

⁷⁴⁸ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 75 ss.; M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, op. cit., p. 597 ss.

sostenibilità territoriale. Una sostenibilità ispirata dalle evoluzioni che emergono in tutto l'elaborato, che innova profondamente la formulazione europea dello sviluppo sostenibile (inteso come sviluppo nei termini di crescita economica misurata con indicatori quantitativi e rispettosa delle esigenze di tutela ambientale), perché guarda all'unisono a tutte le esigenze delle comunità umane⁷⁴⁹ e lo fa dal punto di vista di chi (l'Ue), attraverso non una, ma più transizioni perseguite in contemporanea tramite azioni sempre più vincolanti, vuole dar vita a territori che siano vivibili, giusti ed equi⁷⁵⁰.

Le azioni regolatorie agenti sul territorio, per rispettare questo principio, devono allora sempre avere un effetto positivo sulle altre azioni parallele che con queste si intersecano, non in una logica di somma, ma di sintesi. L'elemento qualificante dev'essere, dunque, l'integrazione simultanea dei vari interventi settoriali attraverso un approccio interdisciplinare⁷⁵¹ e «connotazioni giuridiche preminenti rispetto alla singola attività»⁷⁵². Scenario che spinge a svincolare definitivamente l'uso del territorio da una regolazione di tipo settoriale e mono-funzionale la cui operatività è circoscritta all'espansione edilizia, per favorirne una che prediliga un approccio unitario ed organico⁷⁵³.

La dottrina, sia italiana⁷⁵⁴, sia straniera⁷⁵⁵, ha iniziato quindi a leggere diverse azioni regolatorie europee impattanti direttamente sul diritto urbanistico-territoriale come azioni caratterizzate da un sistema integrato di protezione di diritti sensibili della cittadinanza che coinvolge direttamente la concreta applicazione del diritto europeo fatta da tutti i livelli di governo, compresi quelli nazionali e regionali.

Importanti conferme in questo senso possono essere rinvenute nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Nella sentenza della Grande Sezione del 22 settembre 2020 *Cali Apartments e HX (C-724/18 y C-727/18)*, i giudici europei, chiamati a

⁷⁴⁹ Sul processo che sta portando alla conformazione di questa nuova concettualizzazione della sostenibilità (che l'Autore chiama "plurale" perché pluridirezionale e pluriindirizzata), si veda: E. CHITI, *In motu. l'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, op. cit. pp. 204-207. Riflessioni analoghe emergono anche in F. FRACCHIA S. VERNILE, *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, Le Regioni, nn. 1-2, 2022, pp. 39-45, nonostante gli Autori continuino ad utilizzare il termine "sviluppo sostenibile" per definire questi nuovi fenomeni.

⁷⁵⁰ Sul punto si tornerà, argomentando più dettagliatamente, all'inizio del capitolo II della Parte Terza.

⁷⁵¹ T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2020, p. 94.

⁷⁵² M. CARABBA, *Programmazione* (voce), in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, UTET, 1997, p. 36.

⁷⁵³ F. CIMBALI, «Programmazione» e «strategia» nell'uso del territorio, in *Dir. Econ.*, n. 3, 2017, *passim*.

⁷⁵⁴ G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali, in federalismi.it*, 2018.

⁷⁵⁵ J. PONCE, *Housing and Land Use Regulations in Spain in the Framework of the European Union Law*, in *aepda.es*, 2024.

esprimersi sulla validità di un regime autorizzatorio preventivo imposto nel caso dell'attività di locazione di immobili residenziali ammobiliati dietro pagamento di un corrispettivo a clienti transitori (modalità sdoganata dal portale online *Airbnb*), lo ha ritenuto conforme al diritto dell'Unione (e in particolare alla direttiva 2006/123/UE) se giustificato dalla necessità di garantire l'effettività della lotta alla carenza di alloggi disponibili e un'adeguata offerta di immobili residenziali in locazione a lungo termine a prezzi accessibili⁷⁵⁶. Entrambe queste necessità, infatti, sono state ritenute dalla Corte "motivo imperativo di interesse generale"⁷⁵⁷ il cui soddisfacimento non sarebbe raggiungibile con una misura meno restrittiva, perché, ad esempio, eventuali obblighi e controlli posteriori rispetto all'avvio dell'attività arriverebbero in ritardo rispetto all'obiettivo posto⁷⁵⁸.

È percepibile l'ulteriore salto di qualità fatto dalla giurisprudenza europea che già alla fine degli anni '70, con la sentenza *Nold*⁷⁵⁹ aveva permesso all'ordinamento comunitario di emanciparsi da una concezione di proprietà privata strettamente legata alle esigenze del mercato e al valore di scambio dei beni (più che al loro uso), ammettendo, con riferimento alla libertà economica, che questa non costituisse prerogativa assoluta e fosse considerata, nell'ordinamento Ue, restringibile in caso di esigenze giustificate dal perseguimento di obiettivi e finalità d'interesse generale fissate dalla comunità stessa. Nella sentenza del 2020 richiamata, però, la Corte giustifica la restrizione di un particolare uso del bene non in virtù di esigenze direttamente ricollegabili a una specifica politica dell'Unione (come avvenuto in precedenza, richiamando spesso, ad esempio, la politica agricola europea⁷⁶⁰), ma riconoscendo che esigenze sociali di cui devono farsi carico gli enti territoriali (come la lotta alla carenza di alloggi a prezzi accessibili), possano essere elevati a elementi automaticamente limitativi delle esigenze del mercato e della concorrenza anche in particolari settori direttamente regolati dall'ordinamento euro-unionale.

⁷⁵⁶ Corte Giust. UE, Grande Sezione del 22 settembre 2020, *Cali Apartments SCI e HX c. Procureur général près la cour d'appel de Paris e Ville de Paris*, "Dispositivo", n. 3, in *curia.europa.eu*.

⁷⁵⁷ *Ivi*, parr. 57, 62, 63, 66, 67, 68, 69, 75, 77, 79 e nel n. 3 del "Dispositivo" della sentenza.

⁷⁵⁸ *Ivi*, "Sulle questioni pregiudiziali dalla terza alla sesta", parr. 74 e 75.

⁷⁵⁹ Corte Giust. CEE, *Nold, Kohlen und Baustoffgrosshandlung c. Commissione delle Comunità europee* del 14 maggio 1974, C-4/73, in *Raccolta 1974*, p. 491.

⁷⁶⁰ È il caso, ad esempio, della sentenza Corte Giust. CEE, *Liselotte Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, 13 dicembre 1979, C-44/69, in *Raccolta 1979*, p. 3727.

2. Nuovi paradigmi nell'elaborazione e attuazione degli obblighi inerenti alla costruzione di territori europei sostenibili

Posta quest'ulteriore chiave di lettura e riallacciandoci all'analisi svolta nel secondo capitolo della Parte Prima, con riferimento al ruolo esercitato dagli enti territoriali nel governo del territorio ove si è già evidenziato quanto sia importante riconoscere una capacità di regolazione a diversi centri di potere, al fine di favorire la differenziazione, il pluralismo e l'integrazione giuridica e, quindi, la stessa adattività dell'azione pubblica, è ora possibile specificare meglio i contorni di queste affermazioni.

La complessità della realtà attuale, costantemente intrisa di fatti dinamici generatori e modificatori di interessi⁷⁶¹, richiede strategie di regolazione improntate a processi conoscitivi, verifiche costanti e risposte tempestive⁷⁶².

A questo processo collegato ad esigenze fattuali, se ne aggiunge un ulteriore già in parte analizzato, di natura più prettamente giuridica, posto in evidenza dagli studiosi con riferimento alla stessa struttura politica mondiale attuale e ad alcuni specifici effetti prodotti dalla globalizzazione. Si è visto, infatti, che l'ultimo fenomeno richiamato ha portato, da un lato, alla crisi della sovranità statale (e, soprattutto, dello Stato sociale) con un arretramento degli Stati nazionali nel loro ruolo di garanti dei diritti fondamentali e, dall'altro, a una conseguente riscoperta della dimensione locale e dello spazio (fisico e giuridico) governato dagli enti più prossimi ai cittadini⁷⁶³.

È proprio in questo scenario che gli enti territoriali possono, allora, (ri)trovare⁷⁶⁴ quella posizione centrale nell'ordinamento che la Costituzione riconosce loro⁷⁶⁵, all'interno di un

⁷⁶¹ B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, op. cit., p. 23.

⁷⁶² In questo senso M. CAFAGNO, D. D'ORSOGNA, F. FRACCHIA, *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, op. cit., 234 ss.

⁷⁶³ M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'"integrità ecologica" del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema*, op. cit., p. 915 e 921. In questo senso anche: F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Idf*, n. 1, 2022, p. 174; S. PAZOS VIDAL, *Las ciudades como actores institucionales en el contexto global y europeo: en especial, las redes internacionales de ciudades*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2022, p. 140-141; A. PEÑALVER I CABRÉ, *El rol de los Gobiernos locales frente al cambio climático en el derecho internacional y en el derecho de la Unión Europea*, op. cit., p. 63; R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 272-274.

⁷⁶⁴ Si è infatti avuto modo di osservare con riferimento alla materia del governo del territorio come questo sistema si sia a lungo incrinato e abbia ceduto il passo a molte difficoltà nell'elaborazione di una vera e propria qualificazione degli enti territoriali da inserire nel generale assetto di riparto delle competenze legislative e delle funzioni amministrative. Qui ci si permette di segnalare, oltre alla dottrina già citata, tre scritti in cui si analizzano in chiave sistematica i difetti e i malfunzionamenti dell'ordinamento delle autonomie italiane: S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di*

sistema policentrico multilivello in cui essi si fanno portatori di una pluralità di interessi pubblici riferibili, peraltro, ad un rapporto – quello tra una collettività di persone e un territorio definito – inscindibile⁷⁶⁶.

Stante proprio tale speciale rapporto, in dottrina si è recentemente osservato che i territori rappresentano ormai la zona d’espansione di un diritto “particolare”⁷⁶⁷. Circostanza, questa, che non nega la sovranità statale e la primarietà del diritto Ue, ma anzi, le implementa, perché sotto l’egida di un’unità d’azione da affidare allo Stato e all’Unione, consentirebbe ad un indirizzo politico-giuridico unitario di assumere concretezza ed essere portato ad esecuzione tramite il coinvolgimento diretto (e, possibilmente, differenziato) dei territori⁷⁶⁸.

Per chiarire e assimilare quanto sino ad ora affermato, pare perciò giunto il momento di inserire nella nostra analisi anche un altro concetto che, specie alla luce di quanto emerso

collaborazione, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, pp. 1 ss. e, in special modo, pp. 38-42, R. BIN, *Che cosa non ha funzionato nel sistema delle autonomie italiano?*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 189 ss.; F. MERLONI, *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, op. cit., pp. 111 ss. Considerato questo quadro, peraltro, non sorprende che tra le raccomandazioni formulate all’Italia dal Consiglio della Ue a proposito delle riforme urgenti da introdurre vi sia anche quella finalizzata a migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali. Cfr. “*Council recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy*”, COM(2020) 512 def., consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-SL/TXT/?uri=CELEX:52020SC0396&from=EN>.

⁷⁶⁵ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno Brescia, 24 maggio 2019*, op. cit., pp. 28-31.

⁷⁶⁶ In questi termini: E. GIARDINO, *La costituzione «dimenticata» il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Riv. Trim. Dir. Publ.*, n. 1, 2021, pp. 114-115, ove l’Autore collega i limiti gestionali, i conflitti interistituzionali, i ritardi amministrativi, le inefficienze organizzative e le diseconomie, che hanno segnato e continuano a segnare l’azione delle Regioni e degli enti locali, all’idea di autonomia funzionale non già legata alla comunità, bensì all’ente. Affermando, di conseguenza, che il recupero da parte degli enti territoriali della dimensione autonomistica individuata in Costituzione necessita della piena legittimazione non già dall’alto bensì dal basso, valorizzando a pieno la politicità dell’agire di questi enti e, quindi, la responsabilità delle loro scelte al cospetto non già dello Stato bensì della comunità insediata sul loro territorio.

⁷⁶⁷ J.B. AUBY, *Les territoires comme lieux d’inscription du bien commun*, in *Dans Trasversalités*, n. 1, 2024, p. 23.

⁷⁶⁸ *Ivi*, p. 23, ove l’Autore propone l’esempio del diritto urbanistico per confermare la propria tesi. Peraltro, questo approccio sembra ricalcare su più punti l’impostazione “sostanzialistica” richiesta da alcuni Autori italiani nell’analisi di tematiche attinenti al “potere territoriale” delle autonomie e già posto in evidenza alla nota 325 richiamando l’impostazione generale adottata da L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell’Europa delle regioni*, op. cit.

con riferimento alle tendenze e ai mutamenti recenti dell'ordinamento europeo, risulta sempre più centrale, ossia quello di "politica pubblica"⁷⁶⁹.

Si crede, infatti, che la progressiva affermazione dell'Unione europea sul governo del territorio di cui si è iniziato a dar conto nelle pagine precedenti e di cui se ne darà ancora nelle successive, più che da "oggetti" o specifiche attività, sia attualmente guidata da precise finalità e, quindi, da apposite "politiche pubbliche" tra loro connesse e dipendenti. Si pensi alla sostenibilità degli ecosistemi, ma anche alla sostenibilità economica, alla coesione sociale e territoriale, alla transizione digitale, alla transizione energetica. Ed esse, complessivamente, vengono sempre più spesso compendiate nell'espressione – unitaria – di "sostenibilità", la quale, soprattutto ai fini del nostro discorso ben può essere fatta coincidere con la necessità di collocare ogni progetto di sviluppo umano, sociale ed economico nell'ambito di contesti territoriali vivibili e giusti.

Si tratta, a ben guardare, di politiche europee nelle quali il raggiungimento di determinati risultati è collegato direttamente all'efficacia del complesso di attività realizzate sui territori. Ciò rende impossibile sottovalutare l'importanza dell'ulteriore azione politica e giuridica che dovrà tradurre in indirizzi, programmi e azioni concrete le finalità divenute centrali in questo determinato momento storico.

Come osservato in dottrina⁷⁷⁰, quindi, l'attività delle comunità politiche europee e nazionali, in un contesto globale sempre più instabile e caotico, risulta ormai sempre meno lineare. Ed è lo stesso rapporto tradizionale tra Costituzione, legge e provvedimento ad essersi alterato, centrandosi sempre più su nuovi processi circolari nella formazione delle *policy*, in cui, auspicabilmente, il ruolo degli enti territoriali ne esca rafforzato.

Ed invero, non può nascondersi che la valorizzazione di questi ultimi nella formazione e nello sviluppo delle politiche pubbliche ha trovato, negli ultimi decenni, una sponda nello stesso accrescimento della loro proiezione internazionale⁷⁷¹ e del loro potere estero⁷⁷².

⁷⁶⁹ Secondo V.D. EASTON, *The political system: an inquiry into the State of political science*, New York, Knopf, 1953, (trad. *Il sistema politico*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973), «una politica pubblica [...] consiste in una rete di decisioni e di azioni che alloca valori» (p. 130).

⁷⁷⁰ S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, op. cit., pp. 47-48; A. MASSERA, *La coesione politico-territoriale: una 'nuova' formulazione nella dimensione europea di una 'vecchia' questione nazionale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, op. cit., pp. 453-454.

⁷⁷¹ S. NINATTI, *La proiezione internazionale dell'autonomia regionale*, in L. VIOLINI, Q. CAMERLENGO (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 307 ss.

Ciò emerge sia da tutta una serie di determinazioni europee sulla cd. *multilevel governance*, a partire, soprattutto, dalla Risoluzione del Comitato delle Regioni del 2 e 3 aprile 2014 recante la “Carta della *governance* multilivello in Europa”⁷⁷³, sia, venendo a tempi più recenti, dalle stesse indicazioni fornite dall’Ue agli Stati a proposito del coinvolgimento degli enti territoriali nella redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza⁷⁷⁴ o, ancora, alle previsioni sul dialogo multilivello, contenute nel già citato regolamento n. 2021/1119/UE⁷⁷⁵.

Per quanto riguarda specificamente le Regioni, poi, nel nostro ordinamento, come noto, questa apertura internazionale deriva direttamente dall’art. 117 comma 9 Cost., il quale prevede che «nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato». Si tratta in ogni caso di una facoltà filtrata e intermediata dal comma 2, lett. a) dello stesso art. 117, che a sua volta riconosce la competenza esclusiva statale in materia di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato».

Per dar conto del fatto che la riforma del Titolo V abbia comunque fatto segnare un mutamento generale nell’inquadramento del potere estero regionale, si richiama anche la disciplina dei rapporti delle Regioni con l’Unione europea⁷⁷⁶.

Proprio l’ampliamento delle competenze legislative regionali del 2001 ha fatto emergere un forte interesse regionale al coinvolgimento nella determinazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo e, al contempo, la rivendicazione di una maggiore

⁷⁷² Secondo una delle definizioni più utilizzate dagli internazionalisti, l’espressione “potere estero” costituirebbe l’insieme delle attività regionali volte a definire «con soggetti di altri Stati accordi, intese, dichiarazioni e altri consimili atti, dai quali scaturiscono effetti sulla politica legislativa e amministrativa delle Regioni stesse e, non di rado, vere e proprie obbligazioni» (E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, in *Quad. Reg.*, 1989, pp. 90-91).

⁷⁷³ Risoluzione 2014/C 174/01, consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XR1728>.

⁷⁷⁴ Cfr. “Il dispositivo per la ripresa e la resilienza”, consultabile al link: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_it.

⁷⁷⁵ *Ivi*, art. 11, ove è previsto che «ciascuno Stato membro istituisce un dialogo multilivello sul clima e sull’energia conformemente alle norme nazionali, in cui le autorità locali [...] possono impegnarsi attivamente e discutere i risultati dell’Unione in materia di clima e di energia. -obiettivo di neutralità di cui all’articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/1119 e i diversi scenari previsti per le politiche energetiche e climatiche, anche a lungo termine, e rivedere i progressi, a meno che non disponga già di una struttura al servizio dello stesso scopo».

⁷⁷⁶ Per quanto riguarda il percorso storico che ha portato all’attuale quadro giuridico, si rimanda all’approfondito riepilogo contenuto in: A. CIAFFI, *Le regioni e l’Unione europea*, in *Un nuovo regionalismo per l’Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, op. cit., pp. 231-237.

autonomia nell'attuazione del diritto europeo nelle materie di propria competenza⁷⁷⁷. Anche in questo caso, le Regioni hanno trovato sponde nel testo costituzionale riformato, ove è prevista la competenza legislativa concorrente nelle materie riconducibili alla voce «rapporti con l'Unione europea delle Regioni» e la competenza legislativa in materia di attuazione ed esecuzione «degli atti dell'Unione europea» relativamente agli ambiti materiali affidati a tale livello di governo.

Sul punto, un ulteriore salto di qualità è stato sicuramente rappresentato dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234, definita prima “legge sistema”⁷⁷⁸ che si sia assunta il compito di regolare le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome nella fase di formazione e nella fase di recepimento delle decisioni prese a livello europeo (anche dette “fase ascendente” e “fase discendente”)⁷⁷⁹.

Guardando ai potenziali effetti pratici di questi cambiamenti istituzionali e volendo scendere più nel concreto, emerge che il potere internazionale pattizio è comunque rimasto sotto uno stretto controllo statale. Alla tutela sostanziale degli interessi (e della posizione) dello Stato nell'ordinamento internazionale corrispondono infatti specifiche previsioni di poteri strumentali che permettono allo stesso di intervenire. Essi sono di due tipi: un potere di veto (previsto nella legge 5 giugno 2003 n. 131, art. 6, comma 5) e un potere sostitutivo (menzionato in Costituzione negli artt. 117 comma 5 e 120, comma 2; e attuato nella legge citata nel comma 8)⁷⁸⁰. È in un altro ambito, dunque, ossia quello inerente alla

⁷⁷⁷ Cfr. E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, pp. 107 ss.; G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005; T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 134 ss.

⁷⁷⁸ A. CIAFFI, *Le regioni e l'Unione europea*, op. cit., p. 241.

⁷⁷⁹ *Ivi*, pp. 241-249. Nel concreto, la legge prevede una serie di misure principalmente indirizzate:

- a) all'informazione e alla partecipazione delle Regioni con riferimento ai processi di formazione delle politiche e degli atti normativi europei;
- b) al potenziamento del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE);
- c) alla possibilità di trasmettere al Governo rilievi e proposte sui progetti di atti europei; all'utilizzo dello strumento dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni per progetti normativi europei.

In merito alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle cd. “fase ascendente” e “discendente” disciplinate prima dalla l. 5 giugno 2003, n. 131, poi, dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234, si veda anche: M. DE DONNO, *Le Regioni nel quadro delle politiche europee*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020, pp. 213 ss.; A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali*, in A. IACOVIELLO (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 135 ss.

⁷⁸⁰ La Corte Costituzionale, cercando di bilanciare le differenti esigenze, ha stabilito che: nonostante l'esistenza di «un'attività internazionale delle Regioni» va sempre garantita la «possibilità effettiva di un

realizzazione di molti obiettivi individuati nelle sedi sovranazionali, dove le Regioni concretizzano la naturale aspirazione a rinsaldare la loro posizione internazionale⁷⁸¹.

A fortiori, è nel medesimo campo che oggi tutti gli altri enti territoriali possono divenire protagonisti. Ciò tramite un differente esercizio delle proprie funzioni amministrative, che si affianca e non si sostituisce alle vecchie modalità d'azione e che guarda direttamente alle politiche pubbliche europee, agli accordi internazionali siglati e alle relazioni dirette con altri attori internazionali.

Sono esempio lampante di questa nuova modalità d'azione tutta la serie di accordi/intese, generalmente siglati nell'ambito dell'esecuzione di impegni già presi dallo Stato a livello internazionale e, più in generale, la partecipazione a reti di livello europeo, come “il Patto europeo dei sindaci per il clima e l'energia”, “la piattaforma multilaterale ad alto livello sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile”, “il gruppo europeo di cooperazione territoriale”, e “la rete di *hub* regionali per il riesame dell'attuazione delle politiche dell'UE” etc.)⁷⁸² che hanno come obiettivo ultimo proprio quello di coordinare e rendere efficace l'attuazione sui territori delle politiche europee ampiamente richiamate.

1.1. (segue...) Gli enti territoriali e il governo del territorio europeo

Per ritrasferire le evoluzioni ordinamentali appena richiamate sul tema oggetto di analisi, al fine di verificare il ruolo svolto dagli enti territoriali nel contesto urbanistico-territoriale, va sin d'ora affermato che, anche in questo caso, parrebbe emergere l'esigenza di riconcettualizzare la funzione di governo del territorio svolta dai soggetti pubblici. Questi,

controllo statale sulle iniziative regionali, al fine di evitare contrasti con la politica estera nazionale» (Corte Cost., 19 luglio 2004, n. 238, cons. dir. p. 6, in *giurcost.org*) e che, «mentre i ‘rapporti internazionali’ sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la ‘politica estera’ concerne l’attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità ed al suo indirizzo» (Corte costituzionale, 1 giugno 2006, n. 211, anch’essa in *giurcost.org*). Si vedano, in tal senso, le diverse analisi contenute in: A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004, oltreché quanto ha sostenuto di recente, anche con riferimento al *Green Deal* europeo da G. DEMURO, *Quali strumenti sono disponibili per le regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell’Unione europea?* in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Napoli, ESI, 2022, pp.1485 ss. e, in special modo, pp. 1487-1488.

⁷⁸¹ A. IACOVIELLO, G. SAPUTELLI, *I «rapporti internazionali e con l’Unione europea delle regioni» nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, n. 6, 2020, p. 793. Sul tema, si rimanda anche al n. speciale, 2015, della Rivista *Istituzioni del Federalismo* intitolato “Le regioni e le politiche europee” che ripropone i lavori del Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee organizzato dal Cinsedo – Centro Interregionale Studi e Documentazione tra il 2014 e il 2015.

⁷⁸² Per una panoramica generale su quelle attualmente attive, si veda: “Le Reti”, in <https://www.cor.europa.eu/it/our-work/pages/networks.aspx>.

considerati storicamente, con riferimento agli interessi sensibili come ambiente e paesaggio, “enti attuatori” di una disciplina precostituita dall’alto⁷⁸³, sono divenuti più che mai “enti attori” nell’ambito degli obiettivi posti a livello internazionale ed europeo⁷⁸⁴. Ciò, non solo negli spazi lasciati vuoti dal legislatore statale che stenta ancora ad elaborare e, soprattutto, approvare una legge organica e aggiornata, ma anche nell’azione normativa e amministrativa nel suo complesso. Si è già visto, infatti, che il contesto internazionale richiede non misure *standard* da attuare vincolativamente, ma autorità pubbliche che adottino azioni diversificate, adatte ai territori e calate nei diversi contesti⁷⁸⁵ e, al contempo, una transizione connaturata da un processo “giusto”.

Se il concetto di giustizia, come osservato in dottrina, va utilizzato non nel senso di giustizia ed equità degli obiettivi, quanto, piuttosto, di giustizia nell’*agere* pubblico che insegue quegli obiettivi⁷⁸⁶, gli enti territoriali assumono un ruolo di primaria importanza nel costruire una politica territoriale che rifiuti un metodo *top-down* e adotti, per contro, una strategia *bottom-up*, basata cioè su operazioni sviluppate dal basso, allo scopo di agevolare la sperimentazione di tecniche innovative ed impegni collettivi, così come

⁷⁸³ Si veda in questo senso la ricostruzione della materia del governo del territorio e il corrispondendo riparto di competenze e funzioni contenuta nel cap. I, Parte Prima, par. 2, 2.1 e 2.2 dell’elaborato.

⁷⁸⁴ G. D’IGNAZIO, *Asimmetrie e “Costituzioni territoriali” nel quadro giuridico europeo: un’analisi comparata*, in *Idf*, n. 2, 2018, p. 247, ove l’Autore evidenzia come la differenziazione territoriale stia diventando “regola” all’interno degli Stati europei composti, anche perché l’Ue ha forti interessi a un’attuazione delle politiche europee che tengano conto delle specificità locali. Sempre secondo l’Autore, inoltre, «lo sguardo di insieme sugli ordinamenti europei mette anche in evidenza il superamento di un’asimmetria fondata solo sull’elemento identitario e, dunque, relegata soltanto ad alcuni territori, (come le Regioni speciali in Italia o le Comunità autonome storiche in Spagna), prevedendo, invece, un’asimmetria generalizzata che possa coinvolgere tutte le istituzioni territoriali di un ordinamento e che potrebbe rappresentare uno strumento istituzionale utile a canalizzare le aspirazioni al cd. “protagonismo delle Regioni». Conferme su questa impostazione, inoltre, emergono chiaramente sia da un recente studio sulla “transizione energetica” e sulle sue modalità attuative impattanti anche sul governo del territorio (P.M. ROSA SALVA, *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, op. cit., pp. 31-82 e pp. 359-284), sia dalle considerazioni della dottrina straniera (T. FONT I LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Idf*, n. 1 speciale, 2019, pp. 115 ss., ove l’Autore pone l’accento sul crescente ruolo delle amministrazioni locali, e, in particolare, delle città, quali attori politici prestati non più soltanto alla gestione e alla cura degli interessi locali, ma anche di quelli di scala europea e globale).

⁷⁸⁵ L. VIOLINI, *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità: dal livello internazionale a quello locale, passando per l’amministrazione centrale*, op. cit., p. 13; R. BIFULCO, *Le regioni e la sfida della sostenibilità*, op. cit., p. 591.

⁷⁸⁶ B.L. BOSCHETTI, *Eco-design Giuridico (trasformativo) per la “net-zero age” e la sua economia*, op. cit., p. 837. In questo senso, nella dottrina internazionale, D. HARVEY, *The Right to the City*, in *New Left Review*, 2008, op. cit., ove l’Autore propone, appunto, una visione incentrata non solo sul risultato allocativo finale (la giusta distribuzione sul territorio di servizi, risorse e potenzialità), ma anche e soprattutto sul modo con cui si perviene a questi risultati.

richiesto, nell'ambito della sfida connessa ai cambiamenti climatici, dall'Accordo di Parigi⁷⁸⁷.

In questa prospettiva si pongono, del resto, sia gli atti in cui sono stati esplicitati gli indirizzi della nuova *governance* europea (come la già citata Risoluzione del Comitato delle Regioni 2014/C-174/01), sia la maggior parte degli atti, vincolanti e non vincolanti, approvati recentemente a livello europeo⁷⁸⁸. Con specifico riferimento a questi ultimi, il rinvio d'obbligo è, in particolare, alle dichiarazioni di Hannover e di Lille del 2000, alla "Strategia per lo sviluppo sostenibile" presentata al Consiglio europeo di Göteborg del 2001⁷⁸⁹, all'*Acquis Urban* adottato durante il Consiglio informale dei Ministri responsabili per la coesione territoriale di Rotterdam (29 novembre 2004) e, quindi, all'Accordo di Bristol adottato in occasione del Consiglio informale dei ministri sulle comunità sostenibili di Bristol (7 dicembre 2005). Più di recente, poi, occorre richiamare anche il "Libro Verde" della Commissione europea sull'adattamento al *climate change*⁷⁹⁰; l'*EU Urban Agenda*, adottata con il "Patto di Amsterdam" del 2016⁷⁹¹ (il quale tocca le politiche urbane in connessione con altri livelli di governo territoriali e nazionali) e, la nuova Carta europea di Lipsia del 2020⁷⁹².

Soprattutto quest'ultima, come noto, ribadendo «il potere trasformativo delle città per un bene comune», ha rinnovato e specificato ulteriormente gli obiettivi della precedente Carta

⁷⁸⁷ Sull'importanza dell'adozione del metodo *bottom-up* emergente dall'Accordo di Parigi, si veda: S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, op. cit., pp. 117 ss.

⁷⁸⁸ M. DE DONNO, *L'emergenza climatica e la democrazia partecipativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 6, 2022, pp. 755-761; A. PEÑALVER I CABRÉ, *El rol de los Gobiernos locales frente al cambio climático en el derecho internacional y en el derecho de la Unión Europea*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2021, pp. 74-85, ove l'Autore offre anche un'approfondita analisi dell'inquadramento sia del ruolo dei governi locali nell'applicazione della normativa europea sul cambiamento climatico, sia della partecipazione dei governi locali nei procedimenti legislativi di approvazione della legislazione climatica dell'Unione europea, sia, in ultimo, della legittimazione attiva dei governi locali davanti al tribunale di giustizia dell'Unione europea in materia climatica.

⁷⁸⁹ Comunicazione della Commissione del 15 maggio 2001 "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg)" COM(2001) 264 def., consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/strategy-for-sustainable-development.html>.

⁷⁹⁰ "Libro Verde, l'adattamento ai cambiamenti climatici in Europa. Quali possibilità di intervento per l'UE" COM (2007) 354 def.

⁷⁹¹ "Establishing the Urban Agenda for the Eu. Pact of Amsterdam", documento adottato alla riunione informale dei Ministri degli Stati membri responsabili per le questioni urbane il 30 maggio 2016 ad Amsterdam, Paesi Bassi.

⁷⁹² "Nuova Carta di Lipsia. Il potere trasformativo delle città per il bene comune", documento adottato alla riunione informale dei Ministri degli Stati membri responsabili per le questioni urbane il 30 novembre 2020.

del 2007 sulle città europee sostenibili⁷⁹³, enfatizzando altresì l'importanza dell'approccio multi-livello e *multi-stakeholder*.

A tutti questi atti va quindi aggiunto lo stesso "Patto dei sindaci"⁷⁹⁴, ossia un accordo a base volontaria tra gli enti locali degli Stati membri Ue per programmare politiche ambientali condivise con cui predisporre i cd. "Piani di azione per l'energia sostenibile" (PAES) e i cd. "Piani di azione per l'energia sostenibile ed il clima" (PAESC), che si propongono di sviluppare a livello locale anche azioni di governo del territorio per rendere le città resilienti rispetto ai mutamenti del clima.

Se questo è il quadro – solo sommariamente tratteggiato – che va stagliandosi a livello sovranazionale, tornando ad osservare il governo del territorio interno, non può allora che emergere tutta l'inadeguatezza di un sistema in cui tendenze accentratrici rischiano di svuotare ulteriormente le potestà locali. Così come, ancora, di un apparato legislativo nazionale improntato, anch'esso, a logiche del tutto differenti.

In un'epoca in cui lo Stato vede sottrarsi attribuzioni per effetto della globalizzazione e del processo di integrazione europea, tanto verso le istituzioni europee e sovranazionali, quanto verso le istituzioni locali, vanno allora trovate delle modalità di intervento ispirate alla concezione collaborativa più volte richiamata. Il trasferimento di competenze, in questo senso, potrebbe avvenire, non solo secondo il criterio della sottrazione-riallocazione, il quale causa, inesorabilmente, conflitti e tensioni, bensì anche tramite il criticato criterio della moltiplicazione⁷⁹⁵, purché questo si regga sulla presa d'atto che gli obiettivi sono comuni e raggiungibili solo nell'ambito di un'azione coordinata.

Dunque, il legislatore dovrebbe sì «sopprimere le duplicazioni funzionali»⁷⁹⁶ e «allocare unitariamente le competenze connesse»⁷⁹⁷ qualora la duplicazione sia superabile, ma anche e soprattutto saper creare dei canali di dialogo e confronto tra le funzioni connesse

⁷⁹³ "Carta di Lipsia sulle città sostenibili", adottata dai Ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano, redazione finale del 02 maggio 2007.

⁷⁹⁴ Iniziativa promossa nel 2008 dalla Commissione europea che, ad oggi, supera le 10.000 adesioni e il cui testo è consultabile al link: <https://www.pattodeisindaci.eu/about-it/l-iniziativa/origine-e-sviluppo.html>. In argomento si vedano in dottrina: N. RANGONE, J. ZILLER (a cura di), *Politiche e regolazioni per lo sviluppo locale sostenibile. Il patto dei sindaci*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013; G. LANDI, *Il Patto dei Sindaci: un nuovo modello di "governance" locale per promuovere l'uso sostenibile dell'energia*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 2, 2013, pp. 277 ss.

⁷⁹⁵ G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 19.

⁷⁹⁶ M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, op. cit., p. 169.

⁷⁹⁷ *Ibidem*.

possedute da enti differenti quando questa non sia una strada praticabile. Per rispettare il ruolo che oggi si riconosce agli enti territoriali nel diritto internazionale ed europeo⁷⁹⁸, il quadro delle funzioni andrebbe perciò ridisegnato tenendo sempre conto dell'entità complessiva di ciascuna attività, del collegamento che essa deve mantenere con altre attività pubbliche e del grado di soddisfazione territoriale adeguato⁷⁹⁹.

D'altronde, con riferimento alle competenze amministrative e alla proliferazione di nuovi interessi pubblici cui esse devono sempre essere preposte, c'è ormai l'urgenza, per esigenze sistematiche, di riprendere quell'orientamento giurisprudenziale che già da tempo ha evidenziato la potenzialità espansiva della disciplina urbanistica verso la regolazione di ogni forma di utilizzazione del territorio in un intreccio sempre più inestricabile con diversi ambiti di intervento in cui una visione unitaria è fondamentale, primo tra tutti quello della tutela dell'ambiente e degli ecosistemi⁸⁰⁰.

Proprio per questo allora, e per evitare il rafforzamento di ulteriori tendenze centripete, occorrerebbe accogliere un'evoluzione della stessa nozione di governo del territorio.

Verrebbe così finalmente a delinearsi quell'impianto ordinamentale in cui l'«interesse fondamentale (al corretto uso del territorio come luogo nel quale si svolge la vita della collettività, da salvaguardare nei suoi aspetti morfologici (paesaggio) e nei suoi aspetti funzionali)», diverrebbe «interesse unitario, tale da [...] esprimere attraverso atti di pianificazione a contenuto generale la disciplina di tutti i possibili usi e perciò di tutte le possibili trasformazioni che, coerenti tra loro, in un determinato territorio possono essere consentite»⁸⁰¹. Come ancora si osserva, proprio allora questo metodo di governare il territorio dovrebbe essere necessariamente attribuito ad «autorità politiche, come quelle

⁷⁹⁸ In questo senso, L. VIOLINI, *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità: dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale*, op. cit., p. 11, che evidenzia quanto il concetto di "sostenibilità" (ambientale e sociale) emergente dal diritto internazionale e dalle politiche europee negli ultimi anni investa a cascata tutte le istituzioni e le rispettive comunità.

⁷⁹⁹ Lo evidenzia chiaramente: G. PIPERATA, *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2020, pp. 687, affermando che un urgente ripensamento del sistema delle autonomie italiane dovrebbe «sostituire inutili misurazioni, solo funzionali ad una poco strategica *actio finium regundorum* tra Stato (e anche Regioni) e autonomie locali, con scelte di sistema che tengano conto dei contesti relazionali in cui queste ultime operano e offrano strumenti per affrontare le dinamiche che i tempi e i nuovi bisogni impongono».

⁸⁰⁰ Cons. Stato, sez. VI, 5 giugno 1981, n. 249; Cons. Stato, Ad. plen., 3 ottobre 1988, n. 8, entrambe in *jstor.org*; TAR Lazio, Roma, sez. II, 12 febbraio 1987, n. 235, in *giustamm.it*; TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22, in *giustizia-amministrativa.it*.

⁸⁰¹ V. CERULLI IRELLI, *Legislazione e amministrazione nel governo del territorio (tra stato e regioni)*, op. cit., p. 6,

che esprimono le comunità di riferimento, capaci di recepire e di filtrare (armonizzare) i diversi interessi in gioco, nel contesto sociale»⁸⁰².

3. *L'azione pubblica di governo del territorio e i differenti "ambiti spaziali"*

Descritto e argomentato ulteriormente lo scenario, l'intenzione è adesso quella di calarlo in due ambiti spaziali che si stanno affermando come centrali nelle politiche e strategie nazionali, europee e internazionali e che sono sempre più intesi non come meri contenitori fisici o perimetri amministrativi, ma più onnicomprensivamente come contesti integranti dei processi giuridici e sociali⁸⁰³.

L'attenzione per le "città" e quella per le disparità territoriali si stanno infatti mostrando caratterizzanti nell'intervento giuridico impattante sul governo del territorio degli ultimi anni (si vedano, a titolo esemplificativo, sia il ciclo di programmazione dei fondi strutturali europei nei periodi 2014-2020 e 2021-2027, ma anche l'impostazione dello stesso PNRR italiano).

Quindi, in questa sede, si cercherà di verificare se sussistano realmente specifici principi e caratterizzazioni dell'azione pubblica preposta al governo del territorio delle città, e a quella chiamata a governare lo spazio dell'area vasta in una prospettiva di coesione territoriale tra aree differenti.

Anche in questo caso, prima di addentrarsi nella trattazione, sia concesso un appunto metodologico: dato che lo studio che si sta portando avanti si prefigge il compito, oltre che di dar conto del contesto fattuale e giuridico orbitante intorno alla materia del governo del territorio e dei risvolti concreti che questo ha sull'ordinamento italiano, anche di provare a comprendere cosa stia alla base delle mutazioni in atto che influenzano tale contesto⁸⁰⁴, nelle pagine successive, le riflessioni giuridiche si accompagneranno a riferimenti storici

⁸⁰² *Ivi*, p. 7.

⁸⁰³ M. FALCONE, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione. Criticità e prospettive, per una effettiva giustizia spaziale*, in *Idf*, n. spec., 2023, in corso di pubblicazione.; C. DANANI, *Sulla giustizia spaziale*, op. cit., p. 150.

⁸⁰⁴ L'importanza dell'ancoraggio della scienza del diritto amministrativo alla storia dello stesso è evidenziata da A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. V-XVI, mentre la necessità di confrontarsi con metodi di indagine e categorie appartenenti a scienze anche molto distanti da quelle giuridiche è posta in evidenza, proprio con riferimento all'analisi del concetto giuridico di "città", da G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 15-54.

ed extragiuridici, sperando di inserire l'analisi all'interno della una cornice più chiara possibile.

2.1. *Le "città" nelle politiche europee di stampo territoriale*

Come si è già avuto modo di osservare nel corso del secondo capitolo della Parte Prima, quello di "città"⁸⁰⁵ è un concetto giuridico che, nell'ultimo tempo, sta assumendo sempre più spazio nelle attenzioni degli studiosi.

Le città sono state un elemento chiave nella strutturazione dell'Impero romano e al centro dello sviluppo a partire dal Medioevo, ma con la comparsa delle primissime forme di organizzazione pubblica moderna nel '700, in tutta Europa si rafforzò fortemente l'identificazione dell'entità politica e giuridica statale nella persona del Sovrano⁸⁰⁶. L'affermazione di questo modello fece registrare, in contemporanea, anche la nascita dello Stato come aggregazione⁸⁰⁷. Tale passaggio, di grande rilevanza, sfociò ben presto in un progressivo allontanamento dai primi prototipi di Stato assoluto semplice e produsse una veloce e inevitabile strutturazione, concretizzatasi in un'embrionale organizzazione propedeutica all'amministrazione dei territori statali⁸⁰⁸. Queste esigenze emergenti, *in primis* in Austria e in Prussia, diedero vita a una nuova forma di assolutismo (detto illuminato) e fecero sorgere quello che fu definito "Stato di polizia" (intendendo il termine polizia nel senso di *politeia*, "vicino alla *polis*"). Il nuovo modello di Stato fu caratterizzato dal forte interventismo del potere centrale, che iniziò ad occuparsi, con visione paternalistica, di fornire in prima persona provvidenze di vario genere ai sudditi⁸⁰⁹.

È in questa fase, allora, che è individuabile il passaggio al centro del ruolo svolto per secoli dalle città (soprattutto quelle italiane), fattesi per lungo tempo la base degli apparati pubblici, in cui si concentravano la potenza economica, il potere politico, il potere culturale etc. e l'inizio di quella "corsa", tra la Città e lo Stato, utilizzata come metafora dallo storico

⁸⁰⁵ Si vedano, per quanto riguarda la dottrina italiana, i riferimenti contenuti nella nota 381 dell'elaborato.

⁸⁰⁶ Cfr. M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione. Com'è cambiata ai tempi della spending review*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 20 ss.

⁸⁰⁷ Lo statalismo dell'800, proprio in base a queste nuove caratteristiche, iniziò ad asserire che il "diritto" diveniva diretta espressione dello Stato, considerando che fosse proprio il diritto a presupporre lo Stato e non viceversa. Così, nacque e si consacrò l'accezione di Stato in senso sociologico, più "funzione" che "sostanza", ossia come una realtà contrassegnata da un insieme di fatti (atti e comportamenti con funzione di organizzazione sociale). Cfr. N. ASSINI, *Elementi di materie giuridiche*, Firenze, Clusf, 1979, pp. 93-96.

⁸⁰⁸ Cfr. L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001, pp. 102 ss.

⁸⁰⁹ *Ivi*, pp. 133 ss.

francese Fernand Braudel, in cui le due entità vengono definite come la tartaruga (la prima) e la lepre (il secondo) e in cui è stato quest'ultimo, generalmente, a prevalere⁸¹⁰.

Non può che considerarsi questa nuova realtà quando si guarda alla legge n. 1150/1942 che, constatato lo sviluppo inesorabile delle città seguito alle rivoluzioni industriali, preferiva cercare di invertire la tendenza e frenare l'urbanesimo, piuttosto che immaginare un nuovo assetto tramite cui governare questi cambiamenti inesorabili⁸¹¹. È ovvio che né la legge italiana, né qualsiasi altra azione simile intrapresa nel mondo sono riuscite a impattare su un processo inevitabile. Le città, quindi, attraverso il fenomeno della cd. "metropolizzazione"⁸¹², stanno tornando a imporsi sempre più nell'architettura degli apparati pubblici⁸¹³.

È così che a livello europeo si è provato, all'inizio degli anni '90, a cambiare angolo visuale e tentato di guardare alle città come luoghi strategici per le politiche pubbliche⁸¹⁴. Ci si è ben presto resi conto, infatti, che le città sono allo stesso tempo causa e risorsa, quando ci si riferisce alla maggior parte degli obiettivi politici dell'Ue. Ciò in quanto, proprio nelle città, si concentrano sia molti dei fattori di degrado economico, sociale e ambientale, sia anche le principali occasioni per creare efficaci sinergie tra pubblico e

⁸¹⁰ F. BRAUDEL, *Le Modèle italien*, Parigi, Flammarion, 1994, p. 34.

⁸¹¹ Si veda la ricostruzione storica contenuta nel cap. I, par. 1, Parte Prima, dell'elaborato.

⁸¹² Tale processo è ormai accettato e ritenuto irreversibile dall'ONU. Secondo le Nazioni Unite e agli ultimi rapporti annuali sulla popolazione mondiale redatti, alle 31 città che attualmente superano i 10 milioni di abitanti nel mondo (nel 1975 erano soltanto tre: New York, Tokyo e Città del Messico), entro il 2030 se ne aggiungeranno 10 e allora più del 15% della popolazione mondiale vivrà in queste particolari zone abitate. Questa crescita inizia a sembrare inquietante soprattutto se vista alla luce dei dati raccolti da uno studio pubblicato recentemente sulla Rivista *Proceedings National Academy of Sciences*, "Energy and material flows of megacities" (<https://www.pnas.org/doi/abs/10.1073/pnas.1504315112>), secondo cui le 27 città che fino al 2010 superavano i 10 milioni di abitanti erano già responsabili del 9% del consumo di elettricità globale, del 10% del consumo di carburanti e del 13% dei rifiuti solidi. Cfr., sul tema della cd. "megacity": R. HIRSCHL, *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, OUP, 2020.

Parzialmente differente è la realtà se si guarda al contesto italiano. Il fenomeno, infatti, con riferimento al nostro territorio, parrebbe essere legato più alla differente capacità attrattiva tra le città situate nel nord della penisola e quelle nel centro-sud (Roma esclusa). Dal *Report* del 2023 dell'ISTAT volto ad analizzare il profilo economico e socio-demografico delle 14 città metropolitane italiane (<https://www.istat.it/it/archivio/280436>) emerge che, tra le città più densamente abitate, è possibile trovare Napoli (2.535 abitanti per km²) e Milano (2.040 abitanti per km²), che tuttavia nell'ultimo ventennio sono state soggette a dinamiche demografiche divergenti. Infatti, mentre Milano è stata caratterizzata da un incremento della popolazione (+9,4%), Napoli ha sofferto una perdita di abitanti pari al -2,3%. Tra le città che hanno registrato una crescita importante possono essere citate anche Roma (+14%) e Bologna (+10,4%), mentre il calo più marcato riguarda Messina (-8,8%), a conferma ancora una volta dell'impatto della posizione geografica sui flussi della popolazione italiana.

⁸¹³ J.B. AUBY, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo* (trad. di C. Silvano de *La ville, nouvelle frontière du droit administratif*), op. cit., p. 26.

⁸¹⁴ M. BROCCA, *Coesione territoriale e città metropolitane*, op. cit., pp. 168-169.

privato nella continua ricerca della sostenibilità ambientale, della prosperità economica e, più in generale, del miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei⁸¹⁵.

Il primo documento dell'Unione che ha esternato questa nuova presa di coscienza verso le città è sicuramente il "Libro verde sull'ambiente urbano"⁸¹⁶. L'Atto ha posto le città al centro delle strategie tramite cui l'Ue cerca la sostenibilità ambientale, tanto da fissare l'obiettivo di garantire che le altre azioni europee agenti su questi ambiti territoriali non si ponessero in contrasto con questo fine⁸¹⁷.

La decisa apertura al tema con il "Libro Verde" non fu sufficiente, però, a far prevalere i tentativi di inserire una specifica competenza dell'Unione relativa alle aree urbane durante i lavori preparatori del Trattato di Maastricht⁸¹⁸. Questo fallimento ha devoluto la materia, come nel caso delle politiche attinenti all'uso e gestione del territorio, a una vasta gamma di atti di *soft law* e un approccio che punta maggiormente a una forma di coordinamento, più che ad imporre obblighi.

Ciò emerge chiaramente in due differenti comunicazioni adottate dalla Commissione europea a distanza di un anno l'una dall'altra, tra il 1997 e 1998⁸¹⁹, ove la Comunità, riconoscendo una sua marginale competenza verso la dimensione urbana, si è limitata a ribadire la necessità che la propria azione sia un valore aggiunto e a riconfermare che l'Ue sarebbe dovuta intervenire soltanto se gli obiettivi individuati non si sarebbero potuti realizzare a un livello inferiore a parità di efficacia e di costi⁸²⁰. Anche nell'ambito delle

⁸¹⁵ A. MESOLELLA, *Riflessi locali delle politiche europee*, Firenze, Alinea, 2002, pp. 20-21. Se da un lato, infatti, «da sempre, ontologicamente e iconograficamente, la città è stata il luogo contrapposto alla natura», nell'ultimo periodo, per il ruolo che le città stanno esponenzialmente assumendo nel contesto europeo e internazionale di lotta al cambiamento climatico e di raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, esse si stanno evolvendo «da luogo anti-natura a centro di tutela dell'ambiente» (E. BUOSO, *Da Leonia a Ecotopia: il contributo delle città alla tutela dell'ambiente*, in F. PIZZOLATO, G. RIVOCCHI, A. SCALONE (a cura di), *La città oltre lo stato*, op. cit., p. 257).

⁸¹⁶ "Libro Verde sull'ambiente urbano", COM(90), 218 def.

⁸¹⁷ E. TATÌ, *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 250.

⁸¹⁸ L. GRAZI (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 135.

⁸¹⁹ È interessante notare che queste due comunicazioni rappresentano due validi esempi del processo descritto nel precedente paragrafo inerente all'apertura verso nuovi soggetti da parte dell'Unione nella fase di formazione delle politiche pubbliche. Le due comunicazioni poterono infatti arricchirsi degli spunti provenienti da ulteriori attori urbani, tra cui spiccano le associazioni di città EUROCITIES e METREX, e il Comitato delle Regioni, come noto, organo introdotto dal Trattato di Maastricht all'interno del *framework* europeo. Cfr. E. MASTROPIETRO, *L'Europa progetta la città. Politiche e pratiche di rigenerazione urbana*, Milano-Udine, Mimesis, 2013, pp. 33-36.

⁸²⁰ "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'unione europea", COM(1998) 605 def., par. 3 "Quadro d'azione", p. 10. In questo senso, anche: "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo", COM(97) 197 def., p. 16.

politiche cittadine, sono dunque gli Stati e gli enti territoriali a dover dare esecuzione al processo tracciato a livello internazionale, facendo buon uso degli strumenti pianificatori e di progettazione, tramite un approccio integrato che sappia coniugare allo stesso tempo le politiche ambientali, sociali ed economiche⁸²¹.

Nonostante questo sia l'approccio ufficiale e si continuano ad utilizzare prevalentemente atti non vincolanti, è evidente, guardando ad altri strumenti adottati a livello europeo, che c'è sempre stata una tendenza ad andare oltre questi limiti autoimposti. Ne è un esempio la "Carta di Aalborg"⁸²² del 1994, approvata al termine della "I Conferenza europea sulle città sostenibili", sottoscritta da ben ottanta amministrazioni locali europee e da più di duecento rappresentanti di organizzazioni internazionali, in cui le città firmatarie si impegnavano ad attuare l'Agenda 21⁸²³ a livello locale, nonché ad elaborare dei piani di azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile. Questi piani, nell'idea organizzativa, avrebbero interessato direttamente l'amministrazione e l'attività di pianificazione dello sviluppo degli usi territoriali. La Carta prevede non dei meri principi, ma delle specifiche modalità d'azione, come l'uso generalizzato della valutazione ambientale strategica di tutti i progetti, da svolgere per puntare a una "dimensione umana dello sviluppo"⁸²⁴, l'impegno a una riduzione drastica della mobilità per evitare l'uso superfluo di veicoli a motore e, di conseguenza, per migliorare l'accessibilità, sostenere il benessere sociale e lo stile di vita urbano⁸²⁵ e, infine, la salvaguardia degli ecosistemi⁸²⁶, attraverso un'espansione delle aree destinate ad usi antropici, quali, ad esempio, gli spazi verdi per attività ricreative all'interno delle città, in modo da ridurre la pressione sulle foreste naturali⁸²⁷.

⁸²¹ "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'unione europea", COM(1998) 605 def., par. 3.1.1 "Obiettivi", p. 12.

⁸²² "Carta di Aalborg delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile", il cui testo è consultabile al link: <http://www.itc.cnr.it/ba/re/Documenti/Aalborg.htm>.

⁸²³ "Documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società" sottoscritto da oltre centosettanta paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

⁸²⁴ "Carta di Aalborg", delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile, art. 8.

⁸²⁵ *Ivi*, art. 9.

⁸²⁶ *Ivi*, art. 14.

⁸²⁷ *Ivi*, art. 6. Proprio all'implementazione delle aree verdi cittadine è dedicata la Comunicazione "Strategia dell'Ue sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita", per mezzo della quale la Commissione invita le città europee di almeno 20.000 abitanti a elaborare, entro la fine del 2021, piani ambiziosi di inverdimento urbano, che includano misure intese a creare in città boschi, parchi e giardini accessibili e ricchi di biodiversità, orti, tetti e pareti verdi, strade alberate, prati e siepi limitando pratiche dannose per la biodiversità. Cfr. COM(2020) 380 def., punto 2.2.8.

Un altro esempio lampante dell'approccio tutt'altro che asettico (e qui di particolare rilievo perché impatta fortemente sulle politiche di gestione e uso dei suoli), è la “Dichiarazione di Toledo” del 2010 sulla “rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee”, adottata sotto la presidenza spagnola del Consiglio.

Tramite questa iniziativa, i Ministri europei responsabili dello sviluppo urbano degli Stati membri dell'Unione hanno provato a sistematizzare il tema in emersione della rigenerazione urbana. Tale necessità è sfociata in una visione della rigenerazione quale processo pianificatorio olistico trascendente i singoli settori⁸²⁸ e incentrato su azioni unitarie che esplichino i propri effetti su tutte e tre le dimensioni della sostenibilità, rendendola quindi «verde, ecologica e ambientale»⁸²⁹ e, al contempo, tengano in debita considerazione le innumerevoli sfide sociali⁸³⁰. La strategia adottata a Toledo risulta interessante perché anch'essa indica una serie di strumenti operativi di governo del territorio⁸³¹ attraverso cui è possibile attuare la “rigenerazione urbana integrata”. Tra questi sono ricompresi a) piani e programmi che, considerando tanto la città nel suo insieme, quanto nei suoi singoli ambiti di intervento, individuano le azioni da intraprendere per superare i diversi problemi architettonici, urbanistici, ambientali ma anche sociali⁸³²; b) piani e programmi che definiscono delle misure indirizzate al recupero fisico degli edifici e degli spazi urbani, inserendoli in un contesto contraddistinto da altre azioni settoriali e con linee guida, che fissino «i criteri per gli interventi di rigenerazione fisica, per la gestione dei consumi, il miglioramento degli spazi pubblici e del contesto urbano»⁸³³; c) nuove e specifiche forme di partenariato pubblico-privato per la rigenerazione, al fine di stimolare la partecipazione del settore privato⁸³⁴; d) strumenti appropriati di monitoraggio e valutazione (valutazioni *ex-ante*, di medio periodo ed *ex-post*, set di criteri e indicatori, ecc.), al fine di verificare se gli obiettivi siano stati raggiunti e, se necessario, prendere in considerazione gli opportuni cambiamenti o correzioni⁸³⁵.

⁸²⁸ “Dichiarazione di Toledo sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee”, punto A.2, p. 6.

⁸²⁹ *Ivi*, punto A.1.4, p. 4.

⁸³⁰ *Ivi*, punto A.1.1, p. 3; A.2.19, p. 7;

⁸³¹ L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *dpceonline.it*, n. 1, 2023, p. 83.

⁸³² “Dichiarazione di Toledo”, punto A.3.24, p. 7.

⁸³³ *Ivi*, punto A.3.25, p. 8.

⁸³⁴ *Ivi*, punto A.3.28, p. 8.

⁸³⁵ *Ivi*, punto A.3.31, p. 9.

Appare evidente quanto, in virtù della strategia di Toledo, le funzioni di governo del territorio attinenti al contesto urbano siano intese necessariamente integrate con le questioni ambientali, sociali ed economiche, adattive e, infine, coordinate con le azioni degli amministrati.

È interessante allora vedere quali ricadute hanno avuto questi impegni nell'ordinamento.

2.2. (segue...) *Le città nel nuovo contesto di governo del territorio: problemi e prospettive*

Si è già detto che lo Stato ha faticato, non poco, ad adottare una completa disciplina sulla rigenerazione urbana così intesa e che sono stati proprio gli enti territoriali a farsi carico delle azioni più rilevanti. Da un lato, questo ha permesso alla Regioni di promulgare innovative e diversificate leggi sul recupero del patrimonio edilizio esistente e sul contrasto al consumo di suolo⁸³⁶ e, dall'altro, ha sicuramente dato la spinta decisiva affinché nei contesti urbani si iniziassero a formare esperienze altrettanto diversificate e innovative fino a far definire quello cittadino come un nuovo ordinamento giuridico complesso⁸³⁷.

Nonostante l'assenza, in Italia, di azioni pregnanti dello Stato, in questo nuovo contesto, è stato comunque informalmente rivisto completamente il "diritto delle città", a partire dal modo in cui vengono governati gli spazi, stante proprio l'emersione di nuovi principi guida⁸³⁸. Le città sono divenute quindi le protagoniste di un "diritto della rigenerazione" «più flessibile, più capace di adattamento dotato di strumenti che ammettono l'ibridazione e la contaminazione, aperto al contributo diretto di ciò che i soggetti privati possono garantire a una progettazione che si fa condivisa»⁸³⁹. Un diritto della rigenerazione che non

⁸³⁶ Cfr. cap. II. Parte Prima, parr. 2 e 3.

⁸³⁷ G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2021, p. 475; J.B. AUBY, *La città nuova frontiera del diritto amministrativo*, op. cit., pp. 12-17; ID., *El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional*, in *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2019 (a cui si rinvia anche per l'ampia letteratura straniera riportata); R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, op. cit., pp. 365 ss.; T. FONT LLOVET, *De la autonomía local al poder de las ciudades*, op. cit., p. 123; F. GIGLIONI, *Le città come ordinamento giuridico*, op. cit., pp. 29 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, op. cit., pp. 226 ss. (cui si rinvia, anche in questo caso, per gli ulteriori riferimenti bibliografici ivi contenuti);

⁸³⁸ G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 221; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città, attori regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, *passim*.

⁸³⁹ F. CORTESE, *Riuso e rigenerazione tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, op. cit., p. 51.

guarda alla sola e semplice restaurazione immobiliare, ma a un riassetto generale dell'utilizzo degli spazi per migliorare la qualità di vita degli amministrati. È in questo senso che vanno lette le recenti azioni di alcune amministrazioni cittadine che hanno fatto molto discutere l'opinione pubblica come "Bologna Città 30"⁸⁴⁰. Cioè, azioni che, tramite un ripensamento della mobilità cittadina che va ben al di là dell'assetto indicato dalla normativa statale, provano a realizzare modelli di pianificazione integrata che raggiungano risultati ambiziosi⁸⁴¹.

Va però evidenziato che questi tentativi di sistematizzazione, i quali si inseriscono sulla scia di un'idea di città comparsa già da tempo in letteratura⁸⁴² e trovano molte sponde nel diritto e nelle esperienze contemporanee⁸⁴³, per essere consacrati necessitano, inevitabilmente, della presa d'atto da parte del legislatore statale di un radicale cambiamento del governo del territorio⁸⁴⁴. Ciò in modo da inserire i nuovi paradigmi in divenire⁸⁴⁵ in un sistema positivizzato che coniughi e coordini al contempo le evoluzioni del "diritto alla città" (e il conseguente nuovo diritto delle città delineato negli atti citati nel precedente paragrafo) con la disciplina urbanistica. Non è infatti pensabile che le città, per quanto piene di idee e buoni propositi, divengano primo e ultimo fronte di un'azione ispirata a impegni europei e internazionali i quali, come si è già ripetuto più volte,

⁸⁴⁰ Si veda, in particolare, il sito dedicato all'iniziativa dal Comune di Bologna: <https://www.bolognacitta30.it/>.

⁸⁴¹ Per un inquadramento della tematica, si vedano: l'Ottavo rapporto sulle città di URBAN@IT (2022) "Mobilità & Città: verso una post-car city" e i *Background Papers* che hanno portato all'elaborazione del Rapporto, consultabili al seguente link: https://amsacta.unibo.it/id/eprint/7116/1/Urbanit_14.pdf. Per un commento dottrinale che permetta di inquadrare queste nuove tendenze nell'attuale contesto (complesso) territoriale, con vari riferimenti che guardano a ciò che avviene in altri Stati si veda, invece: S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Motoristi contro anti-motoristi. L'ultima frontiera della guerra tra ideologie?*, in *diariodidirittopubblico.it*, 2023.

⁸⁴² Il riferimento principale è sicuramente a H. LEFEBVRE e al suo *Le droit à la ville*.

⁸⁴³ Cfr. G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, op. cit., pp. 65-104; A. ARCURI, *La dimensione Territoriale dell'amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Idf*, n. 3, 2022, pp. 601 ss.; D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Idf*, n. 4, 2019, pp. 947 ss.; C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Idf*, 2019, n. 4, pp. 971 ss., nonché i contributi presenti nel fascicolo n. 3, 2021 della Rivista *Munus*.

⁸⁴⁴ Cambiamento radicale posto di recente in evidenza da V. CERULLI IRELLI, *Legislazione e amministrazione nel governo del territorio (tra stato e regioni)*, op. cit., *passim*, che nel sollecitare il legislatore all'adozione di una legge statale di principi in materia ha identificato anche i principi che dovrebbero guidare, secondo lui, l'azione di riforma ed emersa anche nelle riflessioni recenti di studiosi di altri ordinamenti. Si veda, in questo senso: E. RANDO BURGOS, *Urbanismo territorial sostenibile*, op. cit., p. 30, ove l'Autrice evidenzia un'evidente carenza anche nel sistema di *ordinamento territorial* spagnolo di procedure e strumenti adatti alle sfide poste a livello internazionale, specialmente con riferimento all'integrazione e al coordinamento delle azioni di fronte "alla nuova realtà".

⁸⁴⁵ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, op. cit., p. 18.

richiedono un approccio integrato e coordinato che trascende singoli momenti temporali e ambiti spaziali⁸⁴⁶.

Invero, a livello internazionale le autorità pubbliche, con riferimento alla città sono chiamate a superare metodi di gestione urbana di breve periodo e a creare scenari che tengano conto di tutte le esigenze del contesto urbano (ambientali, economiche e sociali)⁸⁴⁷, andando oltre la somma di azioni *ad hoc* e isolate. Dalla legislazione statale, invece, emerge ancora una nozione di rigenerazione urbana profondamente in controtendenza rispetto a questa idea⁸⁴⁸. Il d.l. n. 13 maggio 2011, n. 70 (convertito in l. n. 12 luglio 2011, n. 106), com'è noto, ha previsto, all'art 5 comma 9, che «Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di

⁸⁴⁶ Lo evidenzia chiaramente, con riferimento all'ordinamento spagnolo E. RANDO BURGOS, *Régimen jurídico de la gestión territorial*, op. cit., p. 94 ss., affermando che risulta ormai fondamentale negli ordinamenti l'adozione di un modello di pianificazione territoriale basato sui principi del coordinamento e della cooperazione interamministrativa. Per quanto riguarda il nostro ordinamento, invece, queste criticità emergevano già nel Terzo rapporto sulle città di URBAN@IT (2018) "*Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*", da cui emergeva l'esigenza di incentivare la "una nuova stagione di politiche urbane", senza però sottovalutare l'importanza di tutti i livelli di governo nell'attuazione delle politiche pubbliche che si stavano affermando già in quegli anni. Va evidenziato, comunque, che negli ultimi anni le regioni italiane si sono sforzate di dotarsi di una legislazione che permetta di rispondere a tali esigenze. Qui può essere fatto l'esempio della l.r. n. 24 del 2017 dell'Emilia-Romagna, che ha provato ad adottare un'impostazione ispirata a un'organica politica territoriale regionale, emergente soprattutto nelle norme riferite alla tutela di interessi "sensibili". All'art. 63, comma 3, inerente alla tutela paesaggistica, è infatti esplicitato che la Regione «assicura l'integrazione e la concertazione delle politiche settoriali e di sviluppo che producono effetti diretti o indiretti sul paesaggio ovvero sui singoli immobili o sulle aree tutelate e promuove la partecipazione alle scelte relative alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio, anche attraverso processi partecipativi dei cittadini e loro associazioni». Altro esempio è riscontrabile nella conformazione dell'istituto già citato della VALSAT, che in Emilia-Romagna identifica la Valutazione ambientale strategica, la cui disciplina, soprattutto quella connessa alla trasparenza e alla partecipazione (artt. 18, 19 e 43, co. 1, lett. b), secondo la dottrina, è chiaramente ispirata ai principi di «integrazione» e «non duplicazione» (in questo senso: C.P. SANTACROCE, *La partecipazione dei cittadini alla pianificazione urbanistica e territoriale nella legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017: quale modello?*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, p. 529).

⁸⁴⁷ B. MANNI, *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socioeconomica*, in *Dir. Pubbl.*, 2022, n. 1, p. 285, secondo cui il concetto che emerge maggiormente dagli impegni internazionali ed europei è che essi guardano alla rigenerazione urbana come "strumento strategico" per realizzare gli obiettivi di breve, medio e lungo periodo.

⁸⁴⁸ Si veda anche l'accurata analisi della legislazione regionale in materia fatta da L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, op.cit., pp. 90-95, da cui secondo l'Autore emerge, tra le altre cose, «l'interesse ad occuparsi soltanto della città, senza porre attenzione anche a quelle parti esterne agli agglomerati urbani che presentano comunque stretti collegamenti con le aree cittadine».

demolizione e ricostruzione che prevedano a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; [...]».

Il riconoscimento delle cd. “premialità edilizie” consacrato in questa norma, nel contesto della rigenerazione urbana, rappresenta quanto di più lontano ci possa essere rispetto ad un approccio “olistico”. Sospingendo con queste modalità l’intervento del privato, la rigenerazione smette di essere infatti alternativa strategica al consumo di suolo⁸⁴⁹ nel rispetto delle istanze ambientali e, anzi, diviene antagonista di quest’ultimo⁸⁵⁰. Per non parlare del fenomeno della *gentrification* che con queste modalità d’azione rischia di sconvolgere in profondità l’assetto delle città, prescindendo da ogni valutazione pratica sugli effetti sociali di tali cambiamenti.

Un ulteriore scoglio, poi, affinché si possa realmente realizzare, nell’ambito di governo del territorio, il quadro giuridico costruito intorno alla città a livello sovranazionale per renderla vera cornice dell’esistenza collettiva e dell’azione pubblica⁸⁵¹ è rappresentato dall’attuale assetto delle funzioni fondamentali dei Comuni di cui all’art. 14, commi da 26 a 31, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122), delle Province e delle Città metropolitane di cui agli artt. 85 e 44 della legge n. 56/2014, che appare piuttosto riduttivo se si guarda alla vasta gamma di azioni che i governi delle aree urbane sono chiamati oggi a realizzare.

In questo senso assume rilevanza anche la riflessione intorno alla possibilità di riconoscere in capo agli enti territoriali l’assunzione di “funzioni proprie”, termine presente nel comma 5 dell’art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267⁸⁵² (Testo unico degli enti locali) e che, secondo la dottrina⁸⁵³, non va inteso nel diritto contemporaneo in senso tecnico come trasformazione del potere in atto, ma in senso descrittivo ossia come compito o insieme di

⁸⁴⁹ Sulla necessità di utilizzare la rigenerazione urbana in questo senso: M. D’ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in M. D’ORSOGNA, L. GIANI (a cura di), *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 2049.

⁸⁵⁰ G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 227-228.

⁸⁵¹ J.B. AUBY, *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, LexisNexis, 2016, p.1.

⁸⁵² Il quale testualmente recita: «I comuni e le province sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà. I comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali».

⁸⁵³ L. DE LUCIA, *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005, pp. 48-53.

compiti di apparati o organi sempre comunque finalizzati alla cura di interessi pubblici, ma non necessariamente espressione di poteri pubblicistici.

Dunque, tramite l'assimilazione dell'esistenza di possibili funzioni proprie degli enti territoriali, va oggi permesso agli stessi, seppur nell'ambito di una disciplina superiore coerente e dall'orizzonte più ampio, di decidere autonomamente di perseguire gli interessi pubblici che sono loro assegnati, in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva collettività e del territorio su cui è insediata, tramite azioni differenziate (anche non autoritative) in cui si rifletta la loro politicITÀ⁸⁵⁴, riconoscendo definitivamente sul piano pratico l'effettività di quel «complesso [di] funzioni relative alla popolazione e al territorio»⁸⁵⁵ che l'art. 13 del TUEL riconosce già esplicitamente in capo agli enti comunali⁸⁵⁶.

D'altronde, anche la Corte Costituzionale ha rimarcato l'auspicio del superamento di un regime emergenziale di tipo economico di definizione delle funzioni fondamentali e della loro stabilizzazione in un quadro ordinamentale definito che permetta agli stessi enti locali di farsi interpreti autonomi delle funzioni assegnate loro⁸⁵⁷.

Ma non sono solo le funzioni fondamentali a creare problemi. Anche se si guarda alle specifiche funzioni attinenti al governo del territorio, ci si rende conto che, quando queste ultime vengono calate nell'ambito urbano e sugli strumenti assegnati oggi alle città per valorizzare le caratteristiche prima descritte, le perplessità aumentano. In uno studio recente⁸⁵⁸, è stato infatti evidenziato, con riferimento ai PAESC (strumenti cui si è accennato prima), che le amministrazioni locali, chiamate a dotarsi di un documento programmatico per raggiungere gli obiettivi fissati dal “Patto dei Sindaci per il clima e l'energia”, incontrano oggi molte difficoltà. Queste derivano, da un lato, dalla necessità di evitare il rischio, durante il recepimento del piano nel PUG, di invadere le competenze

⁸⁵⁴ *Ibidem*.

⁸⁵⁵ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, op. cit., p. 75.

⁸⁵⁶ Il quale recita: «1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.
2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia».

⁸⁵⁷ Corte Cost., 24 gennaio 2019, n. 33, in *cortecostituzionale.it*, ove la Corte ha posto l'attenzione sui «gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali».

⁸⁵⁸ G. TORELLI, *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, op. cit., pp. 196 ss.

della pianificazione settoriale, il che impone di intraprendere un confronto con diverse amministrazioni eterogenee⁸⁵⁹, dall'altro, dal vedere limitato il loro margine d'azione tutte quelle volte in cui l'obiettivo è quello di definire delle azioni di adattamento su un territorio i cui confini non coincidono con quelli del Comune⁸⁶⁰ (come ormai imposto dalla quasi totalità delle nuove norme europee sui cambiamenti climatici analizzati in precedenza⁸⁶¹). Tutte circostanze che limitano fortemente i margini d'intervento e la stessa discrezionalità degli enti comunali, rendendo il contrasto ai cambiamenti climatici, di fatto e nonostante i PAESC, una sfida che viene risolta quasi totalmente ai livelli di governo superiori o settoriali⁸⁶².

Altra dottrina ha inoltre evidenziato la necessità di un ripensamento generale della disciplina degli *standard* urbanistici di cui al d.m. 2 aprile 1968, n. 1444⁸⁶³ se si vuole rimettere la "città pubblica" al centro dei fenomeni rigenerativi e trovare gli strumenti adeguati attraverso cui rispondere in termini «non solo di dotazioni, ma anche di prestazioni a quanto è necessario a soddisfare tutti quei bisogni collettivi che non possono essere ricondotti alla dimensione privata»⁸⁶⁴. Gli *standard*, infatti, non possono più sottostare a una rigida logica aritmetica legata a visioni superate della città, che guardano primariamente alla tecnica dello *zoning* e necessitano di un'urgente rivisitazione.

⁸⁵⁹ *Ivi*, p. 208.

⁸⁶⁰ *Ivi*, p. 209.

⁸⁶¹ Cfr. cap. I, Parte Seconda dell'elaborato.

⁸⁶² In senso analogo a quanto avviene ad esempio in Spagna, dove moltissimi piani urbanistici vengono dichiarati nulli proprio perché invadono competenze "esterne". Tanto da portare la dottrina a considerare la pianificazione urbanistica comunale in forte crisi (A.M. GONZÁLEZ SANFIEL, *Límites a la declaración de nulidad del planeamiento*, in E. LOPEZ RAMON, F. VILLAR ROJAS (coordinado por), *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, p. 418.

⁸⁶³ V. CERULLI IRELLI, *Legislazione e amministrazione nel governo del territorio (tra stato e regioni)*, op. cit., pp. 16-17; C.A. BARBIERI, *La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard*, in C. GIAIMO (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Roma, INU Edizioni, 2018, p. 41; G. DURANO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, op. cit., p. 548. Per comprendere l'impostazione della normativa e ribadire l'esigenza di una sua innovazione, sia concesso riprendere la semi-seria ricostruzione storica di E. SALZANO, *Memorie di un urbanista. L'Italia che ho vissuto*, Venezia, Corte del Fontego, 2010, p. 54: «Al di là delle motivazioni sociali, al di là della tecnica e delle buone pratiche, la discussione andava al sodo: quali fossero i minimi di spazi pubblici da riservare nei piani. I due poli del confronto erano rappresentati da una parte dai parlamentari del PCI, rappresentati in quella sede da Alberto Todros, noto urbanista piemontese e amministratore comunale, sopravvissuto al campo di concentramento di Mauthausen, e dall'altra parte dagli esponenti delle imprese di costruzione, rappresentati da Carlo Odorisio, un imprenditore che più tardi seppe lavorare concretamente per un ruolo moderno del settore, orientando l'attività delle aziende alla formazione di profitto industriale anziché all'appropriazione della rendita fondiaria. Allora lo scontro si concluse sulla cifra di 18 metri quadrati per abitante di "spazi pubblici e di uso pubblico": meno di quanto si praticasse nei comuni evoluti delle amministrazioni di sinistra, ma molto più di quanto si prevedesse nella pianificazione della maggior parte dei comuni nelle altre regioni».

⁸⁶⁴ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, op. cit., p. 466.

Per giustificare questa affermazione, sia concesso prendere in prestito i recenti ragionamenti di alcuni Autori che hanno posto in evidenza, con la massima chiarezza, quanto alcune tipologie di *standard* oggi esistenti (il numero di parcheggi minimi ad esempio), possano dimostrarsi in netto contrasto con alcune politiche (come quella di ridurre l'utilizzo dell'automobile) che alle città è richiesto di perseguire dal nuovo contesto giuridico e fattuale⁸⁶⁵ sin qui esposto.

Serve, dunque, un ripensamento concettuale che sappia trovare il punto di equilibrio tra più esigenze. Innanzitutto, quella di garantire su tutto il territorio nazionale dotazioni territoriali (anche quantitative) funzionali ad assicurare le forme principali di *welfare urbano*, facendole dunque rientrare tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, lett. m) e collocandole in un "contesto sospeso fra civiltà e giuridicità"⁸⁶⁶; poi quella di evitare che la città pubblica sia «ridisegnata completamente da un futuro legislatore statale, eventualmente riportando a livello centrale soluzioni sperimentate dalle regioni, per generalizzarle»⁸⁶⁷ limitando non poco le possibilità di differenziazione e di adeguatezza dei fabbisogni che, invece, necessitano di essere massimizzate; e, infine, quella di scongiurare che alcuni *standard* inizino a svolgere il ruolo di veri e propri antagonisti delle transizioni perseguite, frustrando i tentativi delle amministrazioni di creare ambienti *lato sensu* più sostenibili.

In proposito, va ricordato che, dopo anni di studi e approfondimenti, nel maggio 2020, l'INU (Istituto nazionale Urbanistica), aveva predisposto una proposta per la revisione del

⁸⁶⁵ Più specificamente, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Motoristi contro anti-motoristi. L'ultima frontiera della guerra tra ideologie?*, op. cit., evidenzia che «Nuove interpretazioni di quelle vecchie disposizioni hanno portato a concepire gli *standard* come un "diritto" attribuito a ogni persona in quanto "abitante" di un territorio. Lo Stato centrale, infatti, è ritenuto titolare del potere di stabilire tali regole in quanto necessarie per assicurare un livello essenziale di diritti e prestazioni civili e sociali (uno *standard* appunto) su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117.2, lett. m) della Costituzione. In breve, ciascuno di noi, in quanto residente in un luogo, ha diritto a mq. 2,50 di aree per parcheggi pubblici, anche se, per avventura, sia un convinto anti-motorista e vi rinunciarebbe volentieri. Tanto più che per un posto auto occorrono più di 10 metri quadrati e quindi si tratta di un diritto perlomeno in condominio con altre tre persone. Come spesso accade, un uso disinvolto del linguaggio dei diritti cela scelte di allocazione di potere. La sostanza è che i comuni sono a tenuti a prevedere la realizzazione di parcheggi pubblici per una superficie pari al numero di abitanti da insediare moltiplicato per 2,50. Siccome è ampiamente dimostrato che continuare a costruire parcheggi, oltre che consumare suolo, attira inesorabilmente più auto, tale obbligo è in conflitto con l'obiettivo di decongestionare le città e favorire alternative all'auto privata».

⁸⁶⁶ P.L. PORTALURI, *Le diseguaglianze sostenibili nell'urbanistica*, in AA.VV., *Le diseguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 74. In questo senso anche Corte Cost., 23 maggio 2008, n. 166, cons. dir., par. 7, in *cortecostituzionale.it*, che in materia di alloggi sociali ha ricondotto ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'abitazione la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione delle caratteristiche e dei requisiti di quegli alloggi, estendendo tale determinazione ai profili sia quantitativi che qualitativi.

⁸⁶⁷ A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, op. cit., p. 466.

d.m. 1444/1968, improntata proprio all'idea di *standard* come prestazione che guardi al soddisfacimento dei bisogni elementari delle comunità e, quindi, agli adeguamenti di alcuni contenuti e indirizzi rispetto alle nuove esigenze e domande espresse, in particolar modo, dalle città⁸⁶⁸.

Probabilmente, anche in base a queste sollecitazioni, i governi succedutisi hanno provato ad intervenire. Nel 2018, in occasione della ricorrenza dei 50 anni dall'emanazione del d.m. n. 1444/68, il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti aveva istituito, con d.m. 31 luglio 2018 n. 349, un "Gruppo di lavoro per esaminare l'opportunità, la fattibilità e le possibili linee di un aggiornamento della disciplina sugli *standard*". I lavori del Gruppo si sono conclusi con un Articolato e con una relazione conclusiva di accompagnamento (del 3 luglio 2019), ma non si è poi registrato un seguito a livello normativo. Anche nel corso del 2022, su decisione dell'allora Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, era stata istituita una Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, *standard* urbanistici e in materia edilizia. Questa iniziativa, che sarà più volte richiamata e analizzata in questa sede, si è però interrotta a causa della crisi del "Governo Draghi" e la fine anticipata della legislatura. Più di recente, sulla base di quanto previsto dall'art. 1, commi 791-798 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che ha posto la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni come condizione per l'attuazione del regionalismo differenziato, con d.p.c.m del 23 marzo 2023 è stato istituito il "Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale" (cd. "Commissione Cassese")⁸⁶⁹.

⁸⁶⁸ Le principali linee direttrici della Proposta sono puntualmente descritte nel *Report* "Community Ricerche e sperimentazioni nuovi *standard*" dell'istituto, consultabile al seguente link: <https://www.inu.it/wp-content/uploads/2021-community-ricerche-e-sperimentazioni-nuovi-standard-def.pdf>, ed emergono chiaramente nell'opera: C. GIAIMO (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso precorsi di riforma*, op. cit, nonché dalle organiche proposte in *Urbanistica Informazioni*, n. 303, 2022, ed ivi, in particolare, M. TALIA, *Le prospettive dell'urbanistica riformista in una complessa fase di transizione*; A. ARCIDIACONO, *Una legge di principi per la transizione ecologica del progetto urbanistico*; C.A. BARBIERI, P. GABELLINI, *Gli strumenti di pianificazione urbanistica*. La stessa INU, inoltre, ha recentemente ripreso i risultati di quei lavori e li ha inseriti nel processo di formazione di una nuova proposta di legge statale sul governo del territorio, tutt'ora in fase di definizione. Cfr. "Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio", in urbanisticainformazioni.it, 2023 e "Riforma urbanistica, ecco la proposta dell'INU", in *edilportale.com*, 2023 (ove è possibile consultare anche la bozza della Proposta).

⁸⁶⁹ La Commissione ha ricevuto l'incarico di stabilire in concreto i "costi" e i "fabbisogni standard" da garantire su un territorio nazionale e che, nelle intenzioni dell'attuale Governo, dovrebbe conoscere la prima applicazione del cd. "regionalismo differenziato". Con questo scopo, peraltro, il Comitato è stato creato a supporto di una Cabina di Regia, presieduta dal Presidente del Consiglio, anch'essa istituita dalla legge di Bilancio 2023. Per dei primi commenti sulle intenzioni del legislatore si vedano: F. MANGANARO, *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2023; A. CIOFFI, *Il problema dei LEP nell'autonomia differenziata. Una spiegazione della differenza*, in

La strutturazione dell'incarico faceva già pensare a una riduzione, di fatto, dell'oggetto di studio⁸⁷⁰ e lasciava intravedere un limite verso qualsiasi determinazione in merito alla revisione specifica degli *standard* urbanistici. Effettivamente, nel suo Rapporto finale⁸⁷¹, il Comitato, pur ribadendo l'impossibilità di trattare il tema dei livelli essenziali delle prestazioni, prescindendo del tutto da riflessioni attinenti agli *standard* urbanistici, ritenuti «i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto»⁸⁷², e, pur constatando la «loro centralità e la loro piena riconducibilità funzionale ai LEP»⁸⁷³, si è visto costretto a limitarsi a ribadire l'importanza delle previsioni di cui al d.m. n. 1444 del 1968, senza addentrarsi su valutazioni specifiche sulla loro attualità ed efficacia.

In definitiva, alla luce di tutte queste riflessioni, sembra che l'attuale conformazione dell'assetto delle funzioni, oltre a non prestarsi al coordinamento e all'efficienza interni (come evidenziato nei due capitoli della Parte Prima), sfugga anche al ruolo costruito a livello internazionale ed europeo intorno agli enti territoriali e, in special modo, intorno a quelli preposti al governo di quelle aree geografiche riconducibili al concetto di città.

2.3. Lo “spazio d'area vasta” e il governo del territorio nella prospettiva di coesione tra aree sviluppate/aree sottosviluppate e aree urbanizzate/aree rurali

Come si è già avuto modo di osservare, nonostante la città e le aree a forte urbanizzazione rappresentino oggi il luogo principale ove concentra la maggior parte della popolazione mondiale, le frontiere delle nuove sfide che si pongono all'orizzonte non possono e non devono rimanere confinate all'interno di questi ambiti spaziali. Del resto, come emerge dalla Comunicazione della Commissione europea “Una visione a lungo termine per le zone

giustiziainsiem.it, 2023; L. SPADACINI, M. PODETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla ed. Bozza Calderoli e dall'ultima legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2023; G. GARDINI, C. TUBERTINI, *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *Astrid Rassegna*, 2, 2023; G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1, 2023.

⁸⁷⁰ Secondo i primi commenti, infatti, la formulazione utilizzata per definire l'oggetto di questa azione sembrava indicare quale obiettivo prioritario non tanto l'individuazione di prestazioni attinenti a diritti, ma l'individuazione della «quota di risorse finanziarie statali da considerare intangibile in quanto destinata a garantire la copertura delle prestazioni già evincibili come essenziali a legislazione vigente, siano esse erogate da amministrazioni statali, regionali o locali» (C. TUBERTINI, *Diritti civili e sociali: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *perfondazione.eu*, 2023).

⁸⁷¹ Consultabile al link: [https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/11/08/AllegatiPDF/RAPPORTO%20FINALE%20CLEP%20ottobre%202023%20\(1\).pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/S24/Documenti/2023/11/08/AllegatiPDF/RAPPORTO%20FINALE%20CLEP%20ottobre%202023%20(1).pdf).

⁸⁷² “Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, p. 109.

⁸⁷³ *Ibidem*.

rurali dell'Ue: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040»⁸⁷⁴, «le zone rurali dell'Ue sono una parte fondamentale dello stile di vita europeo» e «se si considerano tutti i comuni con un numero basso di abitanti o una densità demografica scarsa, le zone rurali ospitano 137 milioni di persone, quasi il 30% della popolazione e oltre l'80% del territorio dell'Ue». Dunque, queste aree oggi «sono ampiamente riconosciute e apprezzate per la produzione alimentare, la gestione delle risorse naturali, la protezione dei paesaggi naturali, così come per le attività ricreative e il turismo. Molte delle nostre tradizioni e feste e gran parte della nostra cultura sono radicate nelle zone rurali d'Europa».

Inoltre, come notava già tempo fa la dottrina, «sia le funzioni che le procedure adottano gli spazi territoriali come ambiti di rilevamento degli interessi e dei bisogni. Questi interessi e bisogni però si congiungono naturalmente con quelli di altri ambiti territoriali, per il solo fatto che gli uomini sono uguali e, in aree vaste, adottano gli stessi parametri di misurazione di ciò che serve alla loro vita. Si comprende facilmente che lo spazio istituzionale si allarga a dismisura nel senso che perde ogni certezza dei propri confini»⁸⁷⁵.

Probabilmente, proprio considerazioni simili hanno portato, a livello sovranazionale, a inserire gli impegni di stampo territoriale, compresi quelli riferiti alla cura e gestione dei suoli, in un quadro che, pur guardando principalmente alle aree urbanizzate, adotta una prospettiva integrata, in grado di consentire l'integrazione tra aree urbane e rurali, e garantire, per tale via, l'equilibrio e la stessa giustizia dei processi in atto.

In questa chiave vanno letti, per esempio, sia il concetto di “equa interdipendenza regionale” affermato all'art. 8 della “*Carta di Aalborg*”, che punta a consentire un riequilibrio dei flussi tra città e campagna e impedire alle città il puro sfruttamento delle risorse delle aree circostanti, sia l'importanza assegnata dal documento *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* ai legami economici, sociali e ambientali positivi tra aree urbane, periurbane e rurali; legami che dall'Agenda emergono centrali anche nella “Strategia sulla resilienza ai disastri”.

⁸⁷⁴ COM(2021) 345 def., Consultabile al seguente link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345&from=EN>.

⁸⁷⁵ G. BERTI, *Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 17. In senso simile, ragionando sui principi del diritto urbanistico, anche P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 111.

In Italia, invero, il tema trova basi solide nel dibattito avviato, già nella seconda metà del '900, da illustri giuristi sulle cd. "aree insufficientemente sviluppate"⁸⁷⁶. Un filone di ricerca che ha condotto alla pacifica conclusione secondo cui un forte squilibrio nello sviluppo economico e nella distribuzione territoriale della popolazione risulta pregiudizievole per lo sviluppo generale dello Stato unitariamente inteso⁸⁷⁷.

L'attenzione a quelle zone che nel corso degli anni hanno visto attribuirsi la nomenclatura di aree remote, aree fragili, aree ai margini, terre d'osso, territori deboli, periferie o, più recentemente, "aree interne"⁸⁷⁸, nel nostro ordinamento è stato oggetto, a partire dallo

⁸⁷⁶ M.S. GIANNINI, *Lo sviluppo delle aree depresse*, in AA.VV. *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985; S. CASSESE, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, Roma, Giuffrè, 1965 (si vedano soprattutto le pp. 9-10). In argomento, va evidenziato che proprio Massimo Severo Giannini ha dedicato molti anni all'approfondimento delle differenziazioni territoriali e dell'impatto che questa hanno avuto sull'amministrazione e sull'intero assetto della Repubblica. Si veda, per individuare le linee guida principali di tale attività di ricerca: M.S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 3, 1962, pp. 552 ss.

⁸⁷⁷ A. ROMEO, *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2020, *passim*. Alla stessa conclusione sono peraltro giunti anche studiosi appartenenti ad altre aree geografiche europee. In Spagna, ad esempio, è sorto un cospicuo filone dottrinale interdisciplinare che ha iniziato a concentrarsi sul fenomeno dello spopolamento delle aree rurali e delle sue esternalità negative. Cfr. S.A. BELLO PAREDES, *La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro*, in *REALA*, n. 19, 2023, pp. 125 ss.; M. ALMEIDA CERREDA, *Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche*, in *Idf*, n. 2, 2020, pp. 289 ss. (e i diversi contributi contenuti nello stesso numero della Rivista); G. MORALES MATOS, J.I. PLAZA GUTIÉRREZ, *La despoblación territorial in Revista mensual de urbanismo*, n. 165, 2020; A. CARRASCO, *Despoblación y repoblación rural. Reflexiones y experiencias*, in *Ambienta*, n. 99, 2012, pp. 48 ss.; C. SERRANO LACARRA (coordinado por), *Despoblación y territorio*, Zaragoza, Diputación Provincial de Zaragoza, 2007. Il tema, negli ultimi anni, è stato oggetto anche di una forte attenzione anche nel nostro paese. Cfr. G.M. CARUSO, G. BEFANI, *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, op. cit.; M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, n. 2, 2020, pp. 297 ss.; G. MACCHI JANICA, A. PALUMBO, *Territori spezzati: Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE, Roma, Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, 2019; A. DE NUCCIO, *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, op. cit., pp. 68 ss.; R. DERIU (a cura di), *Spopolamento, saperi, governo locale. Il caso di Mejlogu*, Milano, Franco Angeli, 2018; G. MACCHI JANICA, *Desertificazione demografica dell'Italia: geografia dello spopolamento rurale nella penisola*, Firenze, All'Insegna del Giglio, 2016.

⁸⁷⁸ Questo termine ha assunto particolare rilevanza a seguito dell'avvio della "Strategia Nazionale per le Aree Interne" (SNAI), (http://www.programmazioneeconomica.gov.it/wpcontent/uploads/2017/02/AccordoPStrategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf). Il documento definisce le "aree interne" come «quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, di salute, di mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione», aree che oggi ospitano il 23% della popolazione (pari a oltre 13.5 milioni di abitanti) e occupano una porzione del territorio che supera il 60% della superficie nazionale (p. 5). Sul tema, si vedano, *ex multis*: M. FALCONE, *Le politiche europee per le città: agenda urbana e "aree interne"*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, op. cit., pp. 239 ss. e, in special modo, pp. 260-266; A. DE ROSSI (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2018; M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, Rubbettino, 2017; M. DELLA MORTE, A. GLIATTA, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2017, pp. 1270 ss.; W. TORTORELLA, G. MARINUZZI, *I Comuni di aree interne: il target territoriale di una strategia nazionale*, in *Comuni d'Italia*, n. 1, 2016, pp. 65 ss.; S. LUCATELLI, *La strategia*

scorso secolo, di un consistente numero di interventi⁸⁷⁹ finalizzati proprio a ridurre il *gap* tra le disuguaglianze venutesi a creare.

Non può dirsi, però, che tali azioni abbiano conseguito pienamente l'obiettivo, perlomeno se si fa riferimento alla più grande disparità territoriale che ha storicamente afflitto il nostro Paese: quella Nord-Sud⁸⁸⁰. La proiezione pubblicata sull'ultimo Rapporto della SVIMEZ (Associazione per lo Sviluppo dell'Industria nel Mezzogiorno)⁸⁸¹, infatti, fotografa una situazione impietosa in cui il Sud del Paese e il Lazio, da qui al 2080, perderanno 8 milioni di residenti, dimezzando così la propria popolazione. Nulla di strano, considerati i tassi demografici comuni a tutta la Penisola. Del resto, l'Italia (con il 24,1%⁸⁸²) presenta la più alta percentuale di anzianità europea, davanti a Grecia, Finlandia, Portogallo, Germania e Bulgaria, con la quota degli ultraottantenni quasi raddoppiata tra il 2001 e il 2020⁸⁸³. Però, ci sono altri dati emergenti che fanno riflettere: 1) nel Sud, il maggiore impatto sullo spopolamento è determinato dalle migrazioni; 2) degli 1,1 milioni di residenti persi dal Mezzogiorno negli ultimi dieci anni, la quota più significativa di migrazioni ha interessato soprattutto i più giovani (808 mila *under* 35, di cui 263 mila laureati); 3) questi aspetti hanno un riflesso strutturale, considerando che la crescita si mantiene costantemente più bassa al Sud rispetto al Nord, così come i redditi medi e che, ciò è confermato anche sotto il profilo più propriamente amministrativo.

Sulla base dei dati dei progetti complessivi contenuti nel sistema Regis (il sistema unico di rendicontazione del PNRR) analizzati dalla SVIMEZ, si è visto infatti che lo stato di attuazione degli interventi che vedono i Comuni come soggetti attuatori, si differenzia

nazionale, il riconoscimento delle aree interne, in *Territorio*, n. 74, 2015, pp. 80 ss.; F. BARCA, *Un progetto per le "aree interne" dell'Italia*, in B. MELONI (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2015, pp. 29 ss.; F. BARCA, P. CASAVOLA, S. LUCATELLI (a cura di), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL, n. 31, 2014.

⁸⁷⁹ I più significativi, sono sicuramente le azioni indirizzate al sud Italia (cfr. M. ANNESI, *Profilo storico della legislazione per il Mezzogiorno*, in *Svimez, Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, Roma, Giuffrè, 1957, p. XIV; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana, (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 237 ss.) e quelli per i territori montani (F. MERLONI, *Montagna* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990, p. XX; A. CROSETTI, *Il difficile governo dei territori montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1, 2017, pp. 177 ss.).

⁸⁸⁰ Per un inquadramento recente del tema ricco anche di riferimenti storici, si rimanda a L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Roma, Rubbettino, 2020.

⁸⁸¹ Il Rapporto SVIMEZ 2023, "L'economia e la società del Mezzogiorno" è consultabile al seguente link: <https://lnx.svimez.info/svimez/presentazione-del-rapporto-svimez-2023-leconomia-e-la-societa-del-mezzogiorno-tutti-i-materiali/>. Questi dati, leggendo il testo, si interpretino in forma aggregata con quelli di un altro studio, i cui risultati sono stati riportati nella nota 813 dell'elaborato.

⁸⁸² Report ISTAT "Indicatori demografici 2022", p. 8. Testo e dati disponibili al seguente link: <https://www.istat.it/it/files//2023/04/indicatori-anno-2022.pdf>.

⁸⁸³ Dati tratti dal Report ISTAT "Una popolazione che invecchia". Testo disponibile al seguente link: <https://www.istat.it/demografiadelleuropa/bloc-1c.html>.

notevolmente nelle diverse aree geografiche. La quota di progetti messi a bando si ferma al 31% nel Mezzogiorno, mentre si aggira intorno al 60% nel Centro-Nord. Anche la capacità di procedere all'aggiudicazione presenta significative differenze territoriali: è al 67% al Mezzogiorno e al 91% al Centro-Nord⁸⁸⁴. Gli esiti del monitoraggio della SVIMEZ confermano chiaramente, quindi, «le criticità [...] in ordine ai limiti di capacità amministrative delle amministrazioni locali meridionali e all'urgenza di rafforzarne gli organici e competenze»⁸⁸⁵.

Il tema che, come si è visto, resta estremamente rilevante e attuale, non è confinato all'interno del nostro territorio, ma ha confini ben più ampi. Anche a livello europeo la questione è infatti divenuta centrale, tanto che già alla fine degli anni '80 fu dato avvio alla cd. "politica di coesione"⁸⁸⁶. Questa particolare politica trova la sua genesi nei meccanismi di solidarietà istituiti nell'ambito degli accordi di cui al Trattato di Roma (1957), sotto forma del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG, sezione orientamento) e del Fondo europeo di sviluppo regionale. Il concetto di "coesione" è stato invece previsto, inizialmente, dall'Atto unico europeo del 1986 con mere finalità politiche e, successivamente, ha assunto una dimensione economico-sociale con il Trattato di Maastricht del 1992. Quest'ultima ha quindi permesso di promuovere e sostenere tale politica con i "Fondi strutturali", direttamente finalizzati a riequilibrare i notevoli divari di sviluppo economico e di tenore di vita esistenti tra le diverse regioni o categorie sociali dell'Ue. Con il Trattato di Lisbona (art. 3, par. 3 TUE e artt. 174-178 TFUE) si è quindi definitivamente affiancata una dimensione della coesione di tipo prettamente territoriale, che ha saputo spostare ancor di più l'attenzione sulle «zone interessate da transizione industriale [e] regioni che presentano gravi e permanenti

⁸⁸⁴ Tutti dati emergenti dal Rapporto SVIMEZ 2023 e riassunti nel comunicato stampa dell'associazione (https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2023/12/rapporto_2023_comunicato_stamp.pdf), in particolare, alle pp. 1-6.

⁸⁸⁵ Comunicato stampa "Presentazione Rapporto Svimez 2023 del 5 dicembre 2023", p. 4.

⁸⁸⁶ La politica di coesione è organizzata, sia a livello europeo che nazionale, per cicli di programmazione pluriennale. L'impianto strategico generale di ciascun ciclo è definito dal documento di orientamento generale, attualmente denominato "Accordo di Partenariato", che fa da cornice alle programmazioni svolte a livello nazionale e regionale. In tale documento vengono stabilite le priorità di investimento e l'articolazione delle risorse in programmi. A livello nazionale le Delibere del CIPESS sono gli atti di riferimento per la programmazione delle risorse dedicate. Vi sono poi norme e regolamenti, europei e nazionali, che definiscono impostazione generale, modalità di attuazione, monitoraggio, valutazione e trasparenza. Cfr. "La Politica di coesione", in <https://politichecoesione.governo.it/it/la-politica-di-coesione/>.

svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna»⁸⁸⁷.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, non si è limitato a imporre ai governi nazionali il rafforzamento degli aspetti territoriali delle loro politiche, ma nella nuova concezione di “coesione territoriale” ha elevato a un ruolo di protagonista la politica regionale, in maniera tale che sia sempre garantita una maggiore considerazione degli attori regionali e locali nella definizione e attuazione della stessa politica di coesione⁸⁸⁸.

Nonostante queste innovazioni concettuali, parte della dottrina ha però individuato un limite in tale politica nello scopo primario di quest’ultima, che sembrerebbe essere rimasto sempre quello di perfezionare il processo di integrazione europea⁸⁸⁹, potendosi dunque mostrare, almeno in parte, incoerente con la volontà di salvaguardare le differenziazioni e promuoverle.

Ciononostante, la politica di coesione⁸⁹⁰ continua a subire continue innovazioni che ne ampliano esponenzialmente la portata e l’impatto sugli ordinamenti degli Stati membri. Recentemente, ad esempio, quest’ultima è stata aggiornata con riferimento ai nuovi indirizzi delle politiche ambientali europee; è stato infatti costituito uno specifico fondo per “una transizione giusta” (JTF) dotato di 19,2 miliardi di euro, destinato ad alleviare i costi socioeconomici generati dalla transizione climatica, sostenendo la diversificazione

⁸⁸⁷ Art. 174, par. 3 TFUE. Sull’evoluzione della politica di coesione europea si vedano: P. CUCUMILE, *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Dir. Amm.*, n. 11, 2023; A.F. DI SCIASCIO, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: un’introduzione critica*, Torino, Giappichelli, 2014; G. CENTURELLI, *L’evoluzione dei sistemi di gestione e controllo nei Fondi strutturali verso il nuovo ciclo 2014-2020*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 3, 2014; O. PORCHIA, *Artt. 174-178*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattato dell’Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2013; G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell’Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2009; E. DOMORENOK, *La politica di coesione nell’Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, UnifePress, 2009; M. MARINO, *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella Proposta di regolamento generale dei Fondi strutturali*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4, 2004, pp. 1075 ss.; A. BRUZZO, *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, Cedam, 2000; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000, nonché i contributi presenti nel n. 3, 2014 della *Rivista Istituzioni del Federalismo*, intitolato “Regioni, enti locali e politica di coesione europea”.

⁸⁸⁸ Nuova concezione di cui si è detto nel par. 1 del presente capitolo.

⁸⁸⁹ L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, op. cit., pp. 319-320). In argomento si vedano anche: G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, op. cit., pp. 9 ss.; S. CIMINI, M. D’ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 167 ss.

⁸⁹⁰ Che nel frattempo ha anche visto individuare una specifica copertura costituzionale interna (L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell’Unione*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI E A. RUGGIERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale e dell’Unione europea*, op. cit., p. 85).

economica e la riconversione dei territori interessati⁸⁹¹ e cercando, quindi, di trasformare in azioni concrete le sollecitazioni della dottrina, la quale, nel corso degli anni, ha provato a porre in evidenza quanto sia importante saper incanalare le azioni legate alla protezione ambientale a una più vasta visione economico-territoriale⁸⁹².

L'esigenza di improntare la politica di coesione alle nuove questioni emergenti nella normativa europea, già analizzate in precedenza e che suggeriscono di concentrarsi sulla fase di forte transizione in atto e, quindi, sul forte grado di differenziazione delle aree che compongono il territorio europeo, emerge anche dall'Accordo di Partenariato 2021-2027, sottoscritto e adottato il 19 luglio 2022⁸⁹³.

Per il ciclo di Programmazione 2021-2027, in cui l'Italia avrà a disposizione 75,3 miliardi di euro di Fondi Strutturali e di Investimento, sono infatti molteplici le azioni improntate proprio alle specifiche realtà territoriali e ai recenti approcci al governo del territorio dell'Unione. Lo si evince sia dal richiamo, nell'Accordo, a strategie europee come la “*farm to fork*”⁸⁹⁴ e alla “*Visione a lungo termine per le zone rurali dell'Ue*”⁸⁹⁵ già citata, sia dall'individuazione, quali specifici obiettivi, dell'ampliamento dei servizi di base nelle aree rurali, del contrasto allo spopolamento e della creazione di nuove attività economiche nelle

⁸⁹¹ Cfr. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_it. L'accesso al Fondo è assicurato mediante la definizione, da parte degli Stati membri, dei cosiddetti Piani territoriali per una transizione giusta (previsti dall'art. 11 del regolamento 2021/1056/UE), all'interno dei quali devono essere previste tutte le tipologie di intervento necessarie ad affrontare le sfide per la transizione nel breve e nel lungo periodo di un determinato territorio, con un orizzonte temporale al 2030 e con una particolare attenzione alle misure di diversificazione e modernizzazione economica dei territori di interesse, nonché alle misure di riqualificazione professionale e di inclusione attiva dei lavoratori e delle persone in cerca di lavoro. Nell'Allegato D della “*Relazione per il Paese*” pubblicato nell'ambito del Semestre Europeo 2020, la Commissione europea ha individuato i territori più duramente colpiti dalla transizione verso un'economia climaticamente neutra in ciascun Stato membro. Per l'Italia sono state indicate le aree della Provincia di Taranto e del Sulcis Iglesiente. Gli investimenti del JTF per l'Italia sono concentrati, quindi, in queste due aree del Paese mediante la realizzazione di un Programma Nazionale JTF (<https://www.agenziacoesione.gov.it/just-transition-fund/>).

⁸⁹² In questo senso, ad esempio, M. BROCCA, *L'interesse ambientale: vincolo e risorsa per lo sviluppo dei territori «deboli»*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1, 2006, pp. 21 ss. (in special modo pp. 24-24), ove l'Autore riporta anche esempi di azioni normative virtuose e quindi da rafforzare e pone in evidenza possibili rischi nella sottovalutazione di alcune modalità di approccio del “mercato” alle tematiche ambientali.

⁸⁹³ L'Accordo è consultabile al seguente link: https://www.dropbox.com/s/zw65s8ljpp5wmv0/2022_07_15_Accordo-di-Partenariato_2021-2027.pdf?dl=0.

⁸⁹⁴ Cfr. “*Farm to Fork strategy*”: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en#:~:text=The%20Farm%20to%20Fork%20Strategy%20is%20at%20the%20heart%20of,if%20they%20are%20not%20sustainable.

⁸⁹⁵ Cfr. “*Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*”, COM(2021), 166 def., consultabile al link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0345&from=EN>.

stesse⁸⁹⁶. Per il resto, nell'Accordo si conferma anche un approccio differenziato in rapporto alle specifiche caratterizzazioni dei territori. Le singole aree che compongono il territorio nazionale sono state infatti suddivise in regioni: "in transizione" (all'Abruzzo, che si conferma in questa categoria, si aggiungono Umbria e Marche, precedentemente tra quelle "più sviluppate")⁸⁹⁷; "meno sviluppate" (Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna)⁸⁹⁸; e "più sviluppate" (le restanti regioni del Centro-Nord)⁸⁹⁹.

Le ultime novità in tema di coesione territoriale e i processi trasformativi discendenti dal diritto dell'Unione anche in questo campo hanno dunque portato la dottrina a constatare che si sia definitivamente affermata una concezione di coesione nei «termini di prevenzione degli squilibri territoriali e di riduzione degli svantaggi geografici tra le aree urbane e quelle rurali, sfruttando la cooperazione tra amministrazioni centrali e periferiche, nonché implementando il ruolo dei diversi soggetti, pubblici e privati, operanti sui differenti livelli territoriali»⁹⁰⁰. Ne discende, anche alla luce di questi aspetti, l'esigenza di dar vita ad un sistema pluralista, policentrico e perciò integrato del governo del territorio, in grado, anche per questo, di prendersi cura di un oggetto a carattere multidimensionale e complesso, da salvaguardare attraverso «un piano unico sufficientemente elastico»⁹⁰¹.

Certamente non si può chiudere questa rassegna senza un riferimento specifico anche al PNRR. Osservando bene quanto avvenuto negli ultimi anni, non può infatti che essere riconosciuto quanto le stesse politiche di coesione abbiano avuto un forte impatto anche nella stessa predisposizione dei Piani, a cominciare da quello italiano.

Quest'ultimo, come noto, contiene una specifica Missione (la quinta), dedicata all'inclusione e alla coesione⁹⁰², che nella sua conformazione iniziale prevedeva sia

⁸⁹⁶ Cfr. "Selezione degli obiettivi strategici e dell'obiettivo specifico del JTF", Tabella 1, Accordo di Partenariato 2021-2027.

⁸⁹⁷ A queste regioni l'Accordo destina 3,612 miliardi di euro.

⁸⁹⁸ Cui sono destinati 46,575 miliardi di euro.

⁸⁹⁹ Cui invece spetteranno in totale 23,882 miliardi di euro.

⁹⁰⁰ L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, op. cit., p. 84. Questa peraltro è la conclusione cui sono pervenuti anche altri studiosi, affrontando il tema dell'organizzazione amministrativa in merito alle funzioni di governo del territorio da un'altra prospettiva (nello specifico la recente riforma costituzionale): M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'integrità ecologica del Paese: a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, op. cit., pp. 917-930.

⁹⁰¹ Così P. STELLA RICHTER, *Il principio comunitario di coesione territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, op. cit., p. 470.

⁹⁰² Anche gli altri Piani nazionali di ripresa e resilienza contengono *mission* simili. Tre degli stati più attenti a tale aspetto sono sicuramente: la Francia, la Spagna e la Grecia. Il piano francese "*France Relance*", ad esempio, indirizza alla coesione territoriale e sociale, circa 36 miliardi di euro, più anche di quanto indirizzato alla transizione ecologica (circa 30 miliardi di euro). Nel Piano spagnolo, invece, spicca come

investimenti destinati ad aree sottosviluppate e gestiti principalmente dagli enti territoriali (3,3 miliardi di fondi indirizzati verso progetti di rigenerazione urbana da attuarsi nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale⁹⁰³, 2,49 miliardi alle periferie delle Città Metropolitane⁹⁰⁴, 2,80 miliardi dedicati alla costituzione di un programma innovativo della qualità dell'abitare⁹⁰⁵), ma anche specifici finanziamenti destinati al rilancio e alla valorizzazione delle “aree interne” (0,63 miliardi per investimenti infrastrutturali che miravano principalmente ad assicurare un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree Zone Economiche Speciali⁹⁰⁶ con la rete nazionale dei trasporti, ed in particolare con le reti Trans Europee (TEN-T)⁹⁰⁷ e 0,83 miliardi destinati all'implementazione della SNAI, “Strategia Nazionale per le Aree Interne”⁹⁰⁸).

Proprio con riferimento ai finanziamenti PNRR utili a dar vita a questi propositi stanno però iniziando ad emergere forti criticità nella concretizzazione delle politiche pubbliche menzionate. Il Servizio Studi della Camera, la scorsa estate, ha infatti pubblicato il *Dossier*, aggiornato al 14 luglio 2023, relativo al monitoraggio dell'attuazione del PNRR, con evidenza dei traguardi e degli obiettivi da conseguire entro il 30 giugno 2023. Nel *Report* erano state così avanzate delle richieste di modifica all'amministrazione titolare, al fine di portare a termine le attività programmate e aver garantiti i pagamenti delle

“politica” più finanziata proprio quella attinente alla coesione territoriale: all'agenda urbana e rurale, alla lotta allo spopolamento e allo sviluppo dell'agricoltura, andranno infatti ben il 16% delle risorse totali percepite. La Grecia, invece, indirizza alla politica di coesione 5,2 miliardi, somme molto consistenti se si considera che il totale dei fondi percepiti sarà pari a 31,4 miliardi di euro.

⁹⁰³ PNRR, M5C2 “Investimento 2.1”, p. 216. L'investimento può riguardare diverse tipologie di azione, quali: manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile.

⁹⁰⁴ PNRR, M5C2 “Investimento 2.2”, p. 216. L'obiettivo primario è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale. I progetti dovranno restituire alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali.

⁹⁰⁵ PNRR, M5C2 “Investimento 2.3”, p. 217. Si vedano, con riferimento a questa azione, anche le riflessioni contenute nel par. 1 del cap. II della Parte Terza dell'elaborato.

⁹⁰⁶ Previste e disciplinate dal d.l. 20 giugno 2017 n. 91, (convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017 n. 123) e dalle sue successive modificazioni, nell'ambito degli interventi urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno, costituiscono 8 specifiche aree del territorio italiano cui, tramite un “progetto complesso” sono indirizzate specifiche azioni di supporto. Cfr. <https://www.agenziacoesione.gov.it/zes-zone-economiche-speciali/>. Tali zone sono state soggette, nell'ultimo periodo, a un'attività riformatrice ad opera del d.l. n. 13/2023 e del d.p.c.m. del 10 novembre 2023, che puntano a riunirle in un'unica grande “Zona economica speciale per il Mezzogiorno - ZES unica” che comprende i territori delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna.

⁹⁰⁷ PNRR, M5C3 “Investimento 4”, p. 221.

⁹⁰⁸ PNRR, M5C3 “Investimento 1”, p. 220.

successive rate da parte dell'Unione. A tal proposito, la Cabina di Regia PNRR, in data 11 luglio 2023, ha quindi approvato una serie di proposte di modifica del Piano che, unitamente ad ulteriori modifiche successive, sono confluite in un intervento di revisione più ampio su cui la Commissione europea ha dato parere favorevole lo scorso 23 novembre.

Questa revisione comporta una rimodulazione generale dell'impianto del PNRR e mette fortemente a rischio importanti finanziamenti relativi, per la maggior parte, proprio a quegli interventi essenziali per affrontare molte tematiche territoriali oggetto di analisi (sono stati decurtati ben 2,9 miliardi destinati inizialmente ad interventi attinenti alla coesione e all'inclusione sociale e vanno ristrutturate le sovvenzioni inerenti a interventi di rigenerazione urbana per 3,3 miliardi e a 2,5 miliardi per i Piani Urbani Integrati). Tutto ciò perché, nell'opinione del Governo, interventi per un totale di 15,9 miliardi non risulterebbero realizzabili nelle modalità e nei tempi imposti dalla Commissione Europea⁹⁰⁹, in virtù di «circostanze oggettive che ostacolano la realizzazione di determinati investimenti [...] tra cui l'elevata inflazione registrata nel 2022 e nel 2023, le perturbazioni della catena di approvvigionamento causate dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e la disponibilità di alternative migliori per conseguire l'ambizione originaria di tali investimenti»⁹¹⁰.

Questa azione ha sollevato inevitabilmente la reazione degli amministratori locali che, proprio sull'iniziale finanziamento di molti progetti stralciati dall'impianto del PNRR, avevano iniziato a costruire importanti strategie di riassetto territoriale⁹¹¹.

Inoltre, si segnala che, in merito alla *governance* del PNRR, con l'intento di ottimizzare l'attuazione delle politiche di coesione, è stato adottato d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, il quale prevede all'art. 50 "Disposizioni per il potenziamento delle politiche di coesione e per l'integrazione con il PNRR", che l'Agenzia per la coesione territoriale venga soppressa e

⁹⁰⁹ Si vedano in tal senso le recenti dichiarazioni del Ministro Raffaele Fitto: <https://www.open.online/2023/08/01/governo-meloni-ministro-fitto-pnrr-video/>.

⁹¹⁰ "PNRR: Commissione Ue approva il piano modificato dell'Italia", in *politicheeuropee.gov.it*.

⁹¹¹ Si vedano le recenti dichiarazioni di Antonio Decaro, presidente dell'Anci: <https://www.open.online/2023/07/28/pnrr-ue-terza-rata-sindaci-vs-governo-progetti-tagliati/>, nonché le ulteriori voci critiche sollevate dagli amministratori locali di tutta Italia: "Pnrr, i sindaci contro la scure del governo. Il sottosegretario Freni: "Nessun taglio", in *La Repubblica*, 2023 (https://www.repubblica.it/economia/2023/11/07/news/pnrr_i_sindaci_contro_la_scare_del_governo_il_sottosegretario_freni_nessun_taglio-419747087/).

l'esercizio delle relative funzioni venga attribuito al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri⁹¹².

Anche in questo caso è possibile intravedere il rischio di complicazioni. Appare infatti probabile che un simile approccio, ancora una volta giustificato da esigenze acceleratorie, possa stridere con il necessario carattere territoriale e regionale dei progetti per lo sviluppo e la coesione, nonché con la stessa speditezza delle azioni da porre in campo, considerato che la nuova *governance* necessita della definizione puntuale, dell'attuazione e del rodaggio delle nuove strutture amministrative. Del resto, più nel concreto, vanno inseriti, tramite appositi atti organizzativi, nella nuova sede amministrativa i due direttori generali, i sedici dirigenti e le centosedici unità di personale non dirigenziale prima inquadrati nella soppressa Agenzia e, ancora, vanno creati nuovi canali di dialogo e coordinamento tra le funzioni così delineate e il nucleo amministrativo rimasto sui territori.

Tali incertezze e criticità rischiano di impattare direttamente su tutta una serie di processi in essere⁹¹³ che puntano sempre più a creare relazioni, competenze, a valorizzare risorse già attive sul territorio e che, solo tramite finanziamenti adeguati, allocazioni di quest'ultimi basati sulle reali esigenze del territorio e stabilità, possono essere messe a

⁹¹² Nello stesso d.l. si prevede, anche, che con d.p.c.m. successivo si sarebbe proceduto alla riorganizzazione del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), ora ridenominato Nucleo per le politiche di coesione (NUPC). A quest'ultimo il d.l. trasferisce le funzioni e le attività anteriormente attribuite al Nucleo di verifica e controllo. Al NUPC, composto da 40 componenti e il cui incarico avrà durata di 3 anni, dovrebbero quindi essere assegnate le competenze che seguono: valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale; approfondimenti, elaborazioni e istruttorie a supporto dei processi di programmazione, riprogrammazione afferenti alla politica di coesione, europea e nazionale, ricadenti nella responsabilità del Dipartimento per le politiche di coesione, anche ai fini dell'integrazione tra politica di coesione e PNRR; supporto tecnico per il monitoraggio, la verifica e l'accelerazione e dell'attuazione dei programmi cofinanziati nell'ambito della politica di coesione europea e dei Piani sviluppo e coesione e altri strumenti d'intervento afferenti alla programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione, anche attraverso l'elaborazione e diffusione di metodologie, strumenti, indicatori e basi informative. In effetti, con d.p.c.m. del 10 novembre 2023, di "Modifica al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 - Soppressione dell'Agenzia per la coesione e trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione", si è effettivamente realizzato il "disegno organizzativo" delineato nel d.l., sancendo un corposo accentramento presso il Dipartimento per la coesione territoriale di Palazzo Chigi della gestione di tutte le risorse finanziarie delle politiche di sviluppo e coesione, compresi i 268 milioni del Fondo di sostegno ai Comuni marginali (le aree interne) e i 366mila euro per le spese 2023 di supporto ai commissari straordinari delle Zone economiche speciali, destinati a essere sostituiti, dall'1 gennaio 2024, da una struttura di missione per una Zes unica, nonché dell'intera azione pianificatoria inerente all'integrazione tra le politiche di coesione, i fondi tematici europei e gli interventi finalizzati allo sviluppo del Mezzogiorno e al riequilibrio territoriale, mettendo a disposizione dello stesso Dipartimento, a tal fine, anche specifici poteri sostitutivi (come quelli previsti nella l. 11 novembre 2014, n. 164) per sopperire ad eventuali inefficienze degli enti territoriali.

⁹¹³ Sia consentito rimandare anche a M. DE DONNO, D. TUMMINELLI, *Invecchiamento della popolazione e diritto all'abitare: quali strumenti per il governo del territorio?*, in M.G. BERNARDINI (a cura di), *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, Milano, Franco Angeli, 2023, pp. 67 ss., ove si è giunti a conclusioni simili analizzando l'azione pubblica inerente alle politiche abitative calate nel contesto del repentino e inesorabile alzamento dell'età media della popolazione italiana.

disposizione per rispondere alle esigenze di tipo urbanistico-territoriale sempre più diversificate⁹¹⁴.

2.4. (segue...) *L'area vasta nel nuovo contesto di governo del territorio: problemi e prospettive*

Per scongiurare la vanificazione di alcuni processi innovativi avviati, potenziare e rilanciare il riassetto territoriale del nostro Paese, più che a nuovi interventi accentratori, si dovrebbe allora tornare a guardare e moltiplicare azioni come la SNAI (implementata a sua volta grazie ai fondi del PNRR e dal nuovo ciclo dei Fondi strutturali).

Proprio in questa Strategia pare infatti potersi individuare il più ampio esempio nel nostro ordinamento di un nuovo approccio che, nel contesto della coesione territoriale, per come intesa oggi nel contesto sovranazionale⁹¹⁵, mira a virare verso un approccio «*not space-neutral, but place-based and highly contingent on context*»⁹¹⁶. Questa innovativa concezione delle sfide territoriali, in realtà, è rintracciabile nell'insieme di azioni non riferibili esclusivamente o direttamente alle aree SNAI, indirizzate a intercettare contemporaneamente le varie dimensioni dei contesti socio-economico-territoriali⁹¹⁷. Infatti, posti tali obiettivi, in assoluta sinergia, negli ultimi anni sono state avviate tutta una

⁹¹⁴ Siano considerate, in questo senso, le implicazioni sempre maggiori che il governo del territorio ha in ulteriori contesti rispetto a quelle direttamente richiamati nell'elaborato e che fino a qualche anno fa erano generalmente ritenuti ambiti distanti e solo parzialmente comunicanti. Si fanno qui gli esempi della sicurezza (M. BROCCA, *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *federalismi.it*, n. 10, 2020; C. VIDETTA, *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza della città alla sicurezza nella città*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2017, pp. 1261 ss.; C. CARDIA, C. BOTTIGELLI, *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*, Milano, Hoepli, 2011; M. D'ALBERTI, P. URBANI, *La "sicurezza urbana": il ruolo della gestione territoriale delle città*, in *astrid-online.it*, 2009) e del turismo (B. ACCETTURA, M. BROCCA, F.F. TUCCARI, *Turismo sostenibile e politiche territoriali. Profili giuridici*, in *ambienteditto.it*, 2023; V. CAPUTI JAMBREGHI, *Interventi sul territorio extraurbano, Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *giustamm.it*, 2019).

⁹¹⁵ Secondo S. MANGIAMELI, *Il problema dell'integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, op. cit., p. 509, proprio grazie alla politica di coesione e agli indirizzi formulati dall'Unione europea, che fornivano indicatori da raggiungere nel periodo di programmazione e determinavano obiettivi tematici attorno ai quali costruire le strategie nazionali e regionali, la pianificazione urbanistica nel nostro ordinamento ha iniziato ad acquisire una maggiore coerenza.

⁹¹⁶ F. BARCA, P. MC CANN, A. RODRÌGUEZ POSE, *The case for regional development intervention: places-based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, n.1, 2012, p. 139. In particolare, questo nuovo approccio si fa risalire al Programma europeo "INTERACT 2004" (consultabile al link: https://ec.europa.eu/regional_policy/in-your-country/programmes/2000-2006/interreg-iii-interact_it), adottato dalla Commissione europea per contribuire a migliorare l'impatto dell'iniziativa europea sulla coesione economica e sociale e per dare slancio nell'Unione nella cooperazione tra paesi limitrofi, che per la prima volta guardò all'obiettivo di ottenere, tramite un preciso approccio comunicativo, il consenso più ampio possibile.

⁹¹⁷ C. VITALE, *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. le norme e le pratiche*, op. cit., p. 869.

serie di strategie nazionali, unitamente a un cospicuo pacchetto normativo, che interessano aree accomunate da particolarità che le rendono assoggettabili a una specifica programmazione⁹¹⁸ e che dovrebbero ispirarsi a una concretizzazione “a cascata” dell’amministrazione di tali territori, coinvolgendo in modo coordinato tutti gli enti pubblici multilivello e soprattutto sfruttando la conoscenza privilegiata delle aree offerta dagli enti territoriali per disegnare la strategia stessa⁹¹⁹.

Tra queste azioni possiamo annoverare la “Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile”⁹²⁰, la recente “Strategia forestale nazionale”⁹²¹, nonché la “Strategia nazionale delle *green communities*”⁹²² ancora in fase di formazione che, in linea con lo spirito della *green economy*, dovrebbe offrire un quadro di riferimento per quelle comunità rurali e montane che vogliono puntare alla valorizzazione dei propri territori attraverso l’utilizzo sostenibile del capitale naturale di cui dispongono e la realizzazione di modelli di produzione innovativi e sostenibili⁹²³.

Da richiamare, in questo senso, anche il Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali⁹²⁴, il quale, nonostante sia stato affidato alla forza giuridica tipica dell’intervento

⁹¹⁸ Tale approccio pare, del resto, inevitabile sviluppo e applicazione del “principio di differenziazione” di cui in dottrina, già da decenni, si proclama l’importanza sistematica. Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004.

⁹¹⁹ M. BROCCA, *Coesione territoriale e città metropolitane*, op. cit., pp. 156-157.

⁹²⁰ Cfr. <https://www.mase.gov.it/pagina/la-strategia-nazionale-lo-sviluppo-sostenibile>. La Strategia, approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017, è articolata in 5 aree tematiche (Persone, Pianeta, Prosperità, Pace e Partnership) e costituisce lo strumento per indirizzare le politiche, i programmi e gli interventi volti alla promozione dello sviluppo sostenibile in Italia in sintonia con gli accordi internazionali.

⁹²¹ Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 9 febbraio 2022 (GU Serie Generale n.33 del 09 febbraio 2022), avrà una validità ventennale e dovrà essere aggiornata, a seguito di verifiche quinquennali o su richieste istituzionali specifiche e in applicazione di nuovi impegni internazionali. Cfr. <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15339>.

⁹²² L’art. 72 della legge 28 dicembre 2015 n. 221 (Collegato ambientale 2016), recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali”, ha disposto che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie promuova la predisposizione della Strategia Nazionale delle Green Community (SNGC). A tale scopo il Dipartimento aveva avviato un tavolo con il Ministero dell’economia e delle finanze, il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e raccolto, attraverso una Consultazione pubblica, i contributi di soggetti pubblici e privati portatori di interessi ed elaborato una Proposta (<https://www.affariregionali.it/media/170252/collinapo-e-politecnico-di-torino.pdf>) che però non è ancora giunta all’approvazione definitiva.

⁹²³ L. DI SALVATORE, *La rigenerazione delle aree interne per la realizzazione di una transizione ecologica. Reti di imprese, foreste e green jobs*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4, 2022, p. 1052. C. LOSAVIO, C. BUGIANI, C. CIPOLLONI, A. GENTILINI, *Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community. Rapporto di ricerca*, ISSIRFA, 2017.

⁹²⁴ Adottato con il del d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 persegue l’obiettivo di riunire la normativa di settore in un’unica organica disciplina e adeguarla alla “Strategia forestale europea” e alle “Strategie nazionali di sostenibilità e di tutela della biodiversità”. Per consultare i primi commenti in dottrina al nuovo “Testo unico forestale” si vedano: G. TORELLI, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, in *federalismi.it*, n. 6, 2021; A. CROSETTI,

legislativo, si caratterizza per un approccio tipicamente strategico affidato a relazioni dinamiche e collaborative.

Per ciò che attiene più strettamente ai profili urbanistico-territoriali, questa tendenza è individuabile con sufficiente chiarezza nelle misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni e per la riqualificazione e il recupero dei centri storici degli stessi, di cui alla legge 6 ottobre 2017, n. 158⁹²⁵. Dalla legge emerge la volontà di sfruttare la leva finanziaria e la programmazione dei fondi di coesione disponibili per le Regioni, unitamente ad apposite risorse rese disponibili a livello nazionale⁹²⁶ al fine di creare importanti sinergie in ossequio ai principi di sussidiarietà, continuità di azione e certezza delle tempistiche⁹²⁷ per rilanciare ambiti territoriali che in Italia risultano ampiamente diffusi (i piccoli borghi) e valorizzare la loro “matrice propriamente identitaria”⁹²⁸. In quest’ottica, considerato che nei centri minori abbondano beni immobili in stato di abbandono o degrado, la legge prevede modalità di intervento ispirate a differenti obiettivi,

Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f., in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2019, pp. 113 ss.; N. FERRUCCI (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, Wolters Kluwer, 2019; A. ABRAMI, *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34*, in *Riv. Dir. Agr.*, n. 1, 2018, pp. 101 ss.; R. GALLIA, *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo testo unico in materia di boschi e foreste*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4, 2018, pp. 1107 ss. Un aspetto innovativo del nuovo atto legislativo attiene a quanto già rilevato da parte della dottrina, ossia che il d.lgs. n. 34/2018 si sia limitato a delineare una serie di norme di principio in tema di protezione del paesaggio e dell’ambiente nelle aree boschive e forestali, garantendo alle regioni ampie potestà decisionali nell’attuazione della normativa, tanto sul piano legislativo quanto su quello amministrativo (G. TORELLI, *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, op. cit., p. 246). Il nuovo “Testo unico forestale”, infatti, pare perseguire l’obiettivo di coordinare i livelli di competenze diversi attraverso “orientamenti ed indirizzi volti a creare linee guida di comportamento più omogenee nel governo dei beni forestali tra “materie” oltremodo interconnesse” (A. CROSETTI, *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f.*, op. cit., p. 118). Tali innovazioni giuridiche sono la positivizzazione della necessità, emersa in dottrina, di approcciarsi all’ambiente naturale con un differente angolo strategico per poter conoscere meglio il territorio e trovarvi nuove chiavi di accesso e nuove alleanze utili a governarlo in modo migliore. In questo senso: G. PIPERATA, *Stato amministrativo e il paradigma della selva*, in S. MARINI, V. MOSCHETTI (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, Milano, Mimesis, 2022, pp. 68-73; F. CORTESE, *Il diritto selvaggio: un’introduzione*, in S. MARINI, V. MOSCHETTI (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, op. cit. pp. 54-67; M. BROCCA, *La selva nella città: stato dell’arte e panorama giuridico*, in S. MARINI, V. MOSCHETTI (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, op. cit., pp. 74-93; M. BROCCA, M. TROISI (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita. Dalle radici storiche alle prospettive future*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, *passim*.

⁹²⁵ Cfr. A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018.

⁹²⁶ G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 253; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, op. cit., p. 644.

⁹²⁷ M. D’ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, op. cit., p. 2042.

⁹²⁸ Secondo E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *giustamm.it*, 2016, questa concezione, in ossequio all’idea di paesaggio emergente dall’art. 5 della Convenzione europea del paesaggio, permetterebbe di salvaguardare i centri storici minori come «punto di convergenza ed emersione del riflesso identitario dei luoghi» e come tale di tutelarli nella loro interezza.

tra cui rientrano: la riduzione del rischio idrogeologico, l'erogazione di servizi pubblici essenziali (trasporto, istruzione, assistenza, energia elettrica), la fruizione privata (imprenditoria nel settore turistico e commerciale), la custodia dei beni culturali, la trasmissione della tradizione culinaria locale etc.⁹²⁹.

Questa legge sembra essere dunque un valido esempio di quella rigenerazione dei territori che va oltre la classica dimensione urbana e la stretta connessione con processi di ristrutturazione e riuso e che, invece, suggerisce una riformulazione del concetto di rigenerazione affermatosi nel nostro ordinamento, imponendo una visione rivolta a spazi più ampi, all'interconnessione e alla coesione sociale⁹³⁰.

Preso atto delle sue caratteristiche e del fatto che sia chiaramente ispirato alle tendenze sovranazionali, con riferimento a questo atto normativo, va anche sottolineato che esso sposa e consacra quella visione di azione amministrativa agente sul territorio intesa in senso generale e plurindirizzata, non inquadrabile nelle funzioni amministrative attinenti a profili settoriali.

Quest'approccio risulta fondamentale guardando anche a ciò che ritengono essenziale, con riferimento alle più urgenti necessità territoriali, sia i giuristi, i quali di recente hanno ribadito la necessità di guardare alle relazioni e alle interconnessioni tra aree differenti⁹³¹,

⁹²⁹ Ai sensi dell'art. 3, comma 3, della l. n. 158/2017, gli interventi prioritari sono:

- a) qualificazione e manutenzione del territorio, mediante recupero e riqualificazione di immobili esistenti e di aree dismesse, nonché interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico;
- b) messa in sicurezza e riqualificazione delle infrastrutture stradali e degli edifici pubblici, con particolare riferimento a quelli scolastici e a quelli destinati ai servizi per la prima infanzia, alle strutture pubbliche con funzioni socioassistenziali e alle strutture di maggiore fruizione pubblica;
- c) riqualificazione e accrescimento dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio pubblico, nonché realizzazione di impianti di produzione e distribuzione di energia da fonti rinnovabili;
- d) acquisizione e riqualificazione di terreni e di edifici in stato di abbandono o di degrado, ai sensi dell'articolo 5, anche al fine di sostenere l'imprenditoria giovanile per l'avvio di nuove attività turistiche e commerciali volte alla valorizzazione e alla promozione del territorio e dei suoi prodotti;
- e) acquisizione di case cantoniere e del sedime ferroviario dismesso per le finalità di cui all'articolo 6, comma 1;
- f) recupero e riqualificazione urbana dei centri storici, ai sensi dell'articolo 4, anche ai fini della realizzazione di alberghi diffusi;
- g) recupero di beni culturali, storici, artistici e librari, ai sensi dell'articolo 7; h) recupero dei pascoli montani, anche al fine di favorire la produzione di carni e di formaggi di qualità».

⁹³⁰ E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, op. cit., p. 22; B.G. DI MAURO, *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una stagione di rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. App.*, 2022, p. 458; M. DE DONNO, *La governance multilivello delle politiche pubbliche per le città: nuovi scenari e dinamiche inclusive per i territori ai margini*, op. cit., p. 2; M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, op. cit., p. 787; R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, op. cit., p. 625 ss.

⁹³¹ Cfr. M. BROCCA, *Relazioni tra città e campagna: la periferia non urbanizzata e la questione delle zone agricole*, in *ambienteditto.it*, n. 4, 2020, pp. 51 ss.

sia gli esperti di idrologia e costruzioni idrauliche che, riferendosi alla fragilità del nostro territorio e agli ultimi eventi alluvionali registrati in diverse aree geografiche della Penisola (Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna, Campania, Sicilia etc.), evidenziano che il tema non è inquadrabile soltanto prendendo come riferimento l'area dove si manifesta il disastro⁹³².

Gli eventi estremi che si verificano in un dato luogo, infatti, spesso discendono direttamente dall'azione di governo del territorio che è stata messa in atto a centinaia di chilometri di distanza e persino in una diversa Regione. Pertanto, la cementificazione di suolo agricolo in aree “non alluvionabili”, facendo aumentare l'acqua che circola in superficie, si riflette direttamente su territori “alluvionabili”, anche se le amministrazioni che governano il territorio in quella superficie risultano più attente alla questione suolo⁹³³. È per questo dunque che, ad esempio, volendo proteggere le grandi città dalle calamità naturali, appare indispensabile guardare direttamente anche alla prevenzione e manutenzione delle aree interne appenniniche abbandonate, le quali, in questa chiave, assumono importanza non solo per la storia e per la cultura che si portano inevitabilmente dietro, ma anche per il carattere strategico che hanno in una moltitudine di azioni attinenti al territorio nazionale generalmente inteso e soprattutto nell'ambito della sfida posta dai cambiamenti climatici.

In questo senso è interessante guardare al recente Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC)⁹³⁴ approvato con decreto Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica n. 434 del 21 dicembre 2023 nell'ambito della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (SNAC), a sua volta approvata con decreto n. 86 del 16 giugno 2015 dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il Piano è costruito attorno a 361 “Azioni”, suddivise in due tipologie principali: azioni di tipo A (*soft*) e di tipo B (suddivise a loro volta in misure “*green*” che propongono soluzioni *nature based*, consistenti cioè nell'utilizzo o nella gestione sostenibile di servizi naturali e misure “*grey*” relative al miglioramento e all'adeguamento di impianti e infrastrutture).

⁹³² Cfr. “Aree enormi a rischio, cemento e territori senza pianificazione: da Ciaran a Domingos: perché l'Italia è più esposta ai danni da alluvioni”, in *ilfattoquotidiano.it*, 2023, in cui sono riportati i pareri di diversi esperti del settore.

⁹³³ *Ibidem*.

⁹³⁴ Consultabile al seguente link: https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNACC_DOCUMENTO_DI_PIANO.pdf. Per la consultazione degli Allegati, si rimanda invece al seguente link: <https://www.mase.gov.it/notizie/clima-approvato-il-piano-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici>.

Dopo aver analizzato il quadro giuridico di riferimento e le diverse vulnerabilità climatiche del Paese, settore per settore, nel Piano si prevedono diciotto specifici ambiti di intervento: acquacoltura, agricoltura, dissesto geologico, idrologico e idraulico, desertificazione, ecosistemi delle acque interne e di transizione, ecosistemi marini, energia, ecosistemi terrestri, foreste, industrie e infrastrutture pericolose, insediamenti urbani, patrimonio culturale, pesca marittima, risorse idriche, salute, trasporti, turismo, zone costiere.

Il 76,7% delle Azioni, secondo lo schema costruito intorno alla proposta elaborata da un gruppo multidisciplinare di esperti che ha collaborato all'elaborazione del documento nel 2018, dovrebbe avere effetti su più settori contemporaneamente, proponendo, dunque, per la prima volta in un contesto così ampio, una visione degli interventi territoriali integrata e olistica.

Le azioni *soft*, preponderanti (274 su 361), come già anticipato, non richiedono interventi strutturali e materiali diretti, anche se servono a facilitare questi ultimi. Ciononostante, pur all'interno di un quadro di indirizzo nazionale, chiamano direttamente gli enti territoriali e le amministrazioni tutte a farsi attori principali nella “messa a terra” del Piano. Anche le azioni *green* e *grey* (87) che, al contrario, hanno una componente di materialità e di intervento strutturale spesso impattante direttamente sul governo del territorio, presentano chiare linee di indirizzo per gli enti attuatori, riuscendo a coniugare l'indispensabile esigenza di coordinamento delle misure su tutto il territorio nazionale, con le specificità dei singoli territori. È lo stesso Piano, d'altronde, a individuare come propri obiettivi principali, non quello di imporre azioni, ma quelli di offrire un'adeguata pianificazione dell'adattamento climatico attraverso una base di conoscenza dei fenomeni che sia messa a sistema; un contesto organizzativo ottimale; e una *governance* multilivello e multisettoriale⁹³⁵.

In coerenza con quanto affermato, immergendosi nell'analisi dei singoli settori, ci si rende conto, in effetti, che il Piano punta sì a individuare interventi concreti, come nel caso della previsione di investimenti per il miglioramento delle reti irrigue a diretto servizio delle aziende agricole, delle Azioni rivolte all'uso della risorsa idrica e all'eliminazione delle sue perdite, ovvero alla tutela delle aree forestali e delle zone costiere, ma lo fa alternando e integrando misure più o meno invasive (in base alle esigenze di unitarietà) delle competenze delle singole amministrazioni. Tale approccio emerge chiaramente nel caso

⁹³⁵ “Introduzione e obiettivi del piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici”, p. 4.

delle Azioni riferite al dissesto geologico, idrogeologico e idraulico che, come si è detto, rappresenta un contesto estremamente importante nell'ambito delle sfide climatiche nel nostro Paese. In questo caso, infatti, l'intenzione è quella di agire su un triplice piano: quello dell'implementazione di sistemi di allerta (Azione *soft*), quello della realizzazione di aree di espansione e stoccaggio di acque in caso di inondazioni (Azione *green*) e, anche, direttamente tramite la costruzione di specifiche strutture più resilienti in diverse aree del Paese (Azione *grey*).

In merito a queste modalità d'agire, il PNACC stesso esplicita l'inadeguatezza dell'attuale contesto di governo del territorio e di *governance* più in generale. Vengono infatti ritenuti elementi indispensabili per la sua realizzazione: entro sei mesi, «l'individuazione delle modalità, degli strumenti e dei soggetti competenti per l'introduzione di principi, misure e azioni di adattamento ai cambiamenti climatici nei Piani e Programmi nazionali, regionali e locali» al fine di garantire il «*mainstreaming* dell'adattamento nella pianificazione a tutti i livelli di governo del territorio»; ed entro un anno, la definizione, da parte dell'Osservatorio nazionale per l'adattamento ai cambiamenti climatici (non ancora costituito), delle modalità e degli strumenti settoriali e intersettoriali di attuazione delle misure del Piano ai diversi livelli di governo⁹³⁶.

Ed è evidente, allora, che per l'attuazione efficace ed efficiente di quanto previsto in questo atto pianificatorio molto dipenderà dalla concretezza data da azioni più puntuali preordinate all'attuazione del Programma delineato. Ad esempio, è bene sottolineare e ribadire quanto già evidenziato da alcuni organi di stampa⁹³⁷, ossia che alla maggior parte delle azioni virtuose e pregnanti previste nell'Atto non corrispondono specifiche voci di spesa né del PNRR, come riformulato dalle ultime modifiche, né della legge di Bilancio 2023. Lo stesso PNACC, del resto, sembra muovere dubbi proprio con riferimento al reperimento delle risorse necessarie alla propria realizzazione, laddove ammette, alla voce "Finanziare l'adattamento ai cambiamenti climatici", a p. 97, che «bisogna tuttavia precisare che solo una parte delle risorse cui si fa riferimento sono nelle dirette disponibilità del "sistema Italia". Lo schema europeo di finanziamento citato prevede infatti una allocazione dei fondi su base competitiva e dunque l'attribuzione è incerta e sottoposta alla condizione di uno sforzo particolare per la presentazione di candidature qualitativamente eccellenti».

⁹³⁶ "Tabella 7 - Sintesi delle misure e azioni sistemiche del PNACC", p. 87.

⁹³⁷ Cfr. "Clima, non solo in ritardo: il Piano di Adattamento (Pnacc) per il 76% è fatto di buone pratiche (spesso opposte alle politiche di governo)", in *ilfattoquotidiano.it*, 2024.

Ad oggi mancano dunque i finanziamenti essenziali per realizzare la maggior parte delle azioni territoriali effettive. La prospettiva è poi ancor più cupa, se si considera che obiettivi puntualmente individuate nel Piano, hanno visto, tramite recenti atti adottati dal Governo, l'elargizione di finanziamenti verso azioni in antitesi⁹³⁸.

Dunque, pur riscontrando nel PNACC un'azione sicuramente improntata a una visione e un approccio virtuosi rispetto alle sfide da affrontare, non si può che ammettere che le incognite legate alla sua effettiva realizzazione e al suo effettivo impatto sullo stesso governo del territorio, ad oggi, non sono poche.

⁹³⁸ Nel PNACC, ad esempio, viene manifestata l'intenzione di procedere alla progressiva dismissione degli impianti sciistici di innevamento artificiale a favore di pratiche più sostenibili. Questa prospettiva è smentita dal decreto interministeriale n. 7297 dell'11 aprile 2023, collegato alla scorsa legge di Bilancio, che prevede una dotazione di 200 milioni di euro per il quadriennio 2023-2026 indirizzati in gran parte proprio verso la ristrutturazione e persino (in questo caso un milione di euro) verso la realizzazione di nuovi impianti di innevamento artificiale (si veda, in particolare, l'art. 2 del decreto ove sono esplicitate le finalità dello stesso).

PARTE TERZA

LE RICADUTE GIURIDICHE DEL GOVERNO DEL TERRITORIO “EUROPEO” SULL’ORDINAMENTO ITALIANO

Capitolo I

I tentativi (falliti) di dotare il governo del territorio di una legge statale aggiornata

1. I tentativi di dotare il governo del territorio di una legge aggiornata di principi fondamentali della materia

Per provare a calare tutte le osservazioni fin qui formulate nel contesto normativo statale più volte definito carente e insufficiente, si proverà ora a ripercorrere e riassumere i principali tentativi recenti di approvazione di una legge quadro/cornice della materia del governo del territorio anche (e soprattutto) al fine di individuare le tendenze e, forse, le ragioni del perché non si sia mai giunti a un esito positivo di tali azioni.

Premesso che già nel 1962 si andò molto vicini all’approvazione di una riforma generale del diritto urbanistico italiano tramite il d.d.l. “Sullo”⁹³⁹ e che nel dicembre del 1963, nelle dichiarazioni programmatiche alla Camera dell’on. Aldo Moro in occasione dell’insediamento del suo primo Governo (1963-1964), fu dedicato ampio spazio alla “nuova legislazione sui suoli” (il che evidenzia quanto il tema dell’adozione di una riforma legislativa statale della disciplina urbanistico-territoriale sia stata spesso al centro del dibattito), in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e alla comparsa della nuova materia legislativa del governo del territorio si è assistito a un rinnovato interesse verso la possibile approvazione di una legislazione statale quadro/cornice.

⁹³⁹ Si rimanda ai riferimenti dottrinali contenuti alla nota 44.

Questo ha portato, negli ultimi 26 anni a ben 76 tentativi di riforma (esplicita o implicita) dell'assetto delineato dalla legge urbanistica fondamentale del 1942⁹⁴⁰.

Non potendo soffermarci, per ragioni di sinteticità, su ogni singola proposta legislativa, si cercherà adesso di analizzare le più rilevanti e innovative, al fine di offrire un quadro descrittivo il più completo possibile di quella che è stata l'attività parlamentare e governativa in argomento nelle ultime legislature.

2. La XIV legislatura (30 maggio 2001 - 27 aprile 2006) e la spinta propulsiva successiva alla riforma del Titolo V

Nel corso della XIV legislatura (30 maggio 2001-27 aprile 2006) sono da registrare almeno due interventi significativi in questo senso: la presentazione di ben otto disegni di legge ad opera di tutti i gruppi parlamentari, poi confluiti in un testo unificato approvato alla Camera dei Deputati nella seduta del 28 giugno 2005 e il decreto legislativo ricognitivo delle norme di principio in materia di governo del territorio, presentato dal Governo in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della l. n. 131 del 2003 (cd "legge La Loggia").

Partendo dai contenuti dei diversi disegni di legge di iniziativa parlamentare⁹⁴¹, va subito evidenziato il fatto che essi presentavano alcuni importanti elementi comuni. In primo luogo, tutti si concentravano sulla necessità di realizzare forme di raccordo fra la pianificazione urbanistica e le altre forme di pianificazione previste da normative di settore e, al contempo, il superamento della rigida struttura della pianificazione territoriale, secondo il criterio gerarchico ("a cascata"), che d'altronde era già stato in parte sconfessato sul piano pratico e nell'evoluzione normativa del diritto urbanistico regionale⁹⁴².

⁹⁴⁰ Cfr. "Rigenerazione urbana: i numeri dei provvedimenti discussi e non accolti in Parlamento negli ultimi 26 anni", 2022, consultabile al link: <https://ance.it/2022/05/rigenerazione-urbana-i-numeri-dei-provvedimenti-discussi-e-non-accolti-in-parlamento-negli-ultimi-26-anni/?print=pdf>, nonché le dichiarazioni degli stessi rappresentanti dell'Associazione che esplicitano le esigenze, emerse anche nell'elaborato, di giungere urgentemente all'approvazione di un nuovo quadro normativo statale: <https://www.buildnews.it/articolo/rigenerazione-urbana-e-riforma-urbanistica-76-provvedimenti-discussi-e-non-accolti-in-parlamento-negli-ultimi-26-anni>.

⁹⁴¹ Consultabili singolarmente al seguente link: http://wai.camera.it/dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=0153 e i cui contenuti sono stati analizzati dal "Centro studi" della Camera dei Deputati, la cui relazione è consultabile al link: http://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/08/08_cap11.htm#_ftn1.

⁹⁴² Sul tema, per un più puntuale inquadramento storico, si rimanda al cap. I, parr. 1, 2, 2.1, 2.3 dell'elaborato.

Anche il secondo elemento comune risultava rappresentativo di quanto stava effettivamente già avvenendo nella legislazione regionale. Si avvertiva la necessità di dotare la pianificazione di una visione prevalentemente strategico-programmatoria temporalmente definita, attraverso il superamento di alcuni elementi strutturali tipici del Piano urbanistico emergente dalla legge del 1942, tra cui, principalmente, quello della capacità conformativa della proprietà e quello dell'assenza di una scadenza temporale legislativamente posta. È evidente, da questa impostazione, l'avvertita esigenza, in quegli anni, di limitare tutti gli elementi impattanti sul diritto di proprietà, riducendo al minimo e indispensabile l'intervento pubblico.

A questi due punti essenziali, si aggiungeva il terzo elemento comune a tutte le proposte presentate, ossia la volontà di trovare una soluzione al problema della disegualianza inevitabilmente prodotta dalla disciplina dei suoli, pensando e predisponendo appositi meccanismi di "perequazione" e "compensazione".

Accanto a questi punti di contatto, le proposte presentavano però anche elementi differenti come, ad esempio, una antipodica concezione della legislazione di principio, aggravata dalla quasi contemporanea riscrittura del Testo costituzionale e dalle esigenze interpretative connesse. Infatti, i testi presentati apparivano estremamente differenziati nel grado di dettaglio e incidenza sulla materia: la Proposta AC 153 (Bossi e altri)⁹⁴³, in forma molto sintetica, comprendeva 7 articoli (e 15 commi), mentre la Proposta AC 677 (Martinat e altri)⁹⁴⁴ consisteva in un Testo di ben 46 articoli (e 169 commi), nei quali venivano ad esempio specificati (e disciplinati nel dettaglio) tutti i livelli di pianificazione territoriale. In una via intermedia si collocavano le due proposte AC 3860 (Lupi e altri)⁹⁴⁵ e AC 3627 (Mantini e altri)⁹⁴⁶, che divennero poi i modelli di riferimento delle proposte successivamente presentate come testo base.

⁹⁴³ Consultabile al seguente http://leg14.camera.it/dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?Pdl=153. link:

⁹⁴⁴ Consultabile al seguente http://leg14.camera.it/dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?Pdl=677. link:

⁹⁴⁵ Consultabile al seguente http://leg14.camera.it/dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?Pdl=3860. link:

⁹⁴⁶ Consultabile al seguente <http://leg14.camera.it/dati/leg14/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?PDL=3627>. link:

Quest'ultimo Testo (d.d.l. 29 giugno 2005, n. 3519, cd. d.d.l. "Lupi")⁹⁴⁷, risultante dall'unificazione dei diversi disegni di legge, licenziato dalla Camera dei Deputati il 28 giugno 2005 e trasmesso in seguito al Senato della Repubblica (ove non si giungerà mai all'approvazione definitiva) era composto da 13 articoli⁹⁴⁸.

Rilevante innanzitutto la definizione di governo del territorio data all'art. 1, comma 2, il quale veniva identificato, cercando di rispettare quanto affermato due anni prima dalla Corte Costituzionale⁹⁴⁹, con «l'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi, nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità in relazione a obiettivi di sviluppo del territorio». Stabilendo, inoltre, che il governo del territorio «comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, l'insieme dei programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali, nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie».

I primi commentatori⁹⁵⁰, concentrandosi soprattutto sulla locuzione "comprende altresì" sottolinearono, con riferimento a questa definizione, che essa risultava molto riduttiva. Infatti, allora, fu posta in evidenza la necessità di un approccio più ampio e onnicomprensivo (si consideri che non erano comunque ancora intervenute molte sentenze restrittive della Corte Costituzionale richiamate nel primo capitolo della Parte I, che qualche anno dopo modificarono in parte lo scenario).

⁹⁴⁷ Consultabile al seguente link: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=14&id=142960&part=doc_dc-front_f.

⁹⁴⁸ Si veda, per un inquadramento generale della Proposta: P. MANTINI, M. LUPI, *I principi fondamentali della legge per il governo del territorio. La riforma urbanistica in parlamento*, Milano, Il Sole24ore, 2005, nonché altri contributi che rendono conto di quello che fu il dibattito dottrinale che accompagnò quel tentativo di riforma: B. GIULIANI, P. MANTINI, *Riforma Lupi, vanno precisate le forme di accordo con i privati*, in *Ed. Terr.*, n. 30, 2005, pp. 11 ss.; R. CAMAGNI, *Ma la riforma è sbilanciata: troppo potere ai Comuni. Penalizzati i piani di area vasta*, in *Ed. Terr.*, n. 30, 2005, pp. 18 ss.; M.C. GIBELLI (a cura di), *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge «principio in materia di governo del territorio»*, Firenze, Alinea, 2005; C. RUSCIGNO, *Riforma urbanistica tra federalismo e sussidiarietà: due proposte a confronto in Parlamento*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2004, pp. 21 ss.; G. CAMPOS VENUTI, *Legge quadro per l'urbanistica: prime proposte*, in *Urb. Inf.*, n. 190, 2003, pp. 3 ss.; L. POGLIANI, *Riforma urbanistica: la voce ai giuristi*, in *Urb. Inf.*, n. 190, 2003, pp. 5 ss.; M. VIVIANI, *La riforma che c'è già*, in *Urb. Inf.*, 2003, n. 190, pp. 13 ss.; F. PAGANO, *Più che la legge quadro*, in *Urb. Inf.*, n. 190, 2003, pp. 6 ss.

⁹⁴⁹ Il riferimento è soprattutto indirizzato verso la sentenza Corte Cost. n. 307/2003, in *cortecostituzionale.it*, ove il governo del territorio era stato individuato come «[...] tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» (cons. dir. p. 5).

⁹⁵⁰ Cfr. P. URBANI, *Osservazioni sul testo di riforma in materia di principi fondamentali del governo del territorio*, in *eddyburg.it*, 2006.

Secondo gli stessi Autori, inoltre, non si era tenuto conto del fatto che l'ordinamento comunitario e la Costituzione avessero rovesciato il principio che considerava al centro della materia la destinazione d'uso dei suoli, occorrendo porre invece al vertice le invarianti territoriali derivanti da una lettura sistematica delle esigenze di sostenibilità ambientale del territorio. In particolare, a tal proposito, in dottrina si sottolineò che andasse disciplinata, in via prioritaria, l'integrazione di diversi profili ritenuti già allora fondamentali e sottovalutati dalla normativa in vigore al tempo, come, ad esempio, le esigenze antisismiche e la salvaguardia idrogeologica, che nell'Articolato non risultavano nemmeno menzionate e altri profili «attinenti all'inscindibile rapporto tra elementi naturali fondamentali (acqua, aria, suolo, boschi e natura più in generale)»⁹⁵¹, che nel testo del d.d.l. apparivano assolutamente recessivi.

Proseguendo comunque nell'analisi, per cercare di comprendere più a fondo gli obiettivi del legislatore, all'art. 2 era possibile identificare un chiaro approccio nomofilattico all'intervento. Erano infatti offerte numerose definizioni che presumibilmente miravano a rendere coerente e di chiara lettura il Testo. A tal riguardo, va notato che la maggior parte di queste definizioni risultavano riferite ai contenuti della pianificazione e agli strumenti urbanistici (pianificazione territoriale, pianificazione urbanistica, piano di settore, piano territoriale, piano strutturale, piano operativo), il che avrebbe avuto inevitabili ripercussioni sulla possibilità delle Regioni di autodeterminarsi sulla conformazione degli strumenti urbanistici com'è poi avvenuto negli anni successivi al fallimento di questo tentativo legislativo.

L'art. 5 è uno dei più significativi della Proposta, in quanto identifica alcuni specifici principi tramite cui poter leggere e interpretare l'intero tentativo di intervento normativo⁹⁵².

⁹⁵¹ *Ivi*, p. 9.

⁹⁵² Per intero l'articolo recitava: «1. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ispirano la ripartizione delle competenze fra i diversi soggetti pubblici e i rapporti tra questi e i cittadini, secondo i criteri della responsabilità e della tutela dell'affidamento, fatti salvi i poteri sostitutivi previsti dalle norme vigenti.

2. I soggetti pubblici cooperano nella definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, anche mediante intese e accordi procedurali, privilegiando le sedi stabili di concertazione, con il fine di perseguire il principio dell'unità della pianificazione, la semplificazione delle procedure e la riduzione dei tempi. Nella definizione degli accordi di programma e degli atti equiparabili comunque denominati, sono stabilite le responsabilità e le modalità di attuazione, nonché le conseguenze in caso di inadempimento degli impegni assunti dai soggetti pubblici.

3. Ai fini della definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, le regioni raggiungono intese con le regioni limitrofe, ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione.

4. Le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti pubblici,

Vengono esplicitamente menzionati i principi di sussidiarietà, differenziazione, collaborazione e partecipazione, i quali avrebbero dovuto ispirare la «ripartizione delle competenze fra i diversi soggetti pubblici e i rapporti tra questi e i cittadini, secondo i criteri della responsabilità e della tutela dell'affidamento» (art. 5, comma 1) e guidare i Comuni («soggetti primari nel governo del territorio») e gli altri enti territoriali a cooperare nella definizione delle linee guida per la «programmazione» e la «pianificazione del territorio» (art. 5, comma 2)⁹⁵³.

Secondo gli stessi principi, inoltre, le funzioni amministrative avrebbero dovuto essere esercitate in maniera semplificata, prioritariamente «mediante l'adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti pubblici» (art. 5, comma 4).

In quest'ultima locuzione è evidente l'apertura verso un sistema fortemente contrassegnato dalla negoziazione. Tale approccio del d.d.l. «Lupi» aveva sollevato, negli scritti di alcuni studiosi, il timore – considerati i già «tesi» rapporti tra Stato centrale ed enti territoriali in materia di risorse finanziarie – che l'implementazione degli strumenti consensuali con i principali attori economici e la fuga dal procedimento spingessero i Comuni verso una «svendita» del patrimonio territoriale per recuperare risorse finanziarie attraverso l'ICI (Imposta comunale sugli immobili) e gli oneri di urbanizzazione⁹⁵⁴.

Per quanto riguarda, ancora, la partecipazione dei privati ai procedimenti di pianificazione, il comma 4 dell'art. 5 affermava che ai cittadini sarebbe stato «riconosciuto comunque il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti» e il successivo art. 8,

nonché, ai sensi dell'articolo 8, comma 7, fra questi e i cittadini, ai quali va riconosciuto comunque il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti.

5. Le regioni possono concordare con le singole amministrazioni dello Stato forme di collaborazione per l'esercizio coordinato delle funzioni amministrative, compresi l'attuazione degli atti generali e il rilascio di permessi e di autorizzazioni, con particolare riferimento alla difesa del suolo, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché alle infrastrutture.

6. Le regioni, nel disciplinare le modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e valutativi, nonché delle proposte delle altre amministrazioni interessate nel corso della formazione degli atti di governo del territorio, assicurano l'attribuzione in capo alla sola amministrazione procedente della responsabilità delle determinazioni conclusive del procedimento.

7. Le regioni disciplinano modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e delle informazioni cartografiche finalizzate alla realizzazione di un quadro del territorio unitario e condiviso. Lo Stato definisce, d'intesa con le regioni e le Province autonome, criteri omogenei per le cartografie tecniche di dettaglio e di base ai fini della pianificazione del territorio».

⁹⁵³ Con riferimento a tale norma, la dottrina giudicò la Proposta piuttosto sbilanciata verso i poteri comunali (R. CAMAGNI, *Ma la riforma è sbilanciata: troppo potere ai Comuni. Penalizzati i piani di area vasta*, op. cit., p. 22).

⁹⁵⁴ A. MAGNAGHI, A. MARSON, *Un territorio da lupi. Un commento alla nuova legge urbanistica e alcune proposte alternative*, in *Dem. Dir.*, 2005, pp. 91 ss. e, in special modo, p. 101.

comma 2 che nei procedimenti di pianificazione sarebbero stati garantiti il coinvolgimento delle “associazioni economiche e sociali”, le forme di pubblicità e di partecipazione dei cittadini e delle associazioni di tutela. Innovazioni che poco parrebbero aggiungere rispetto alle prerogative degli amministrati già riconosciute al tempo nella legislazione regionale. Guardando alla relazione illustrativa del d.d.l. questa osservazione può essere compresa meglio. Era infatti intenzione del legislatore affidare proprio alle Regioni e gli enti locali il compito di definire l’articolazione più proficua dei diversi istituti partecipativi nel rispetto dello stringato principio legislativo fondamentale, il che in dottrina produsse, non a caso, il timore di una possibile forte differenziazione procedurale tra le diverse aree territoriali⁹⁵⁵, cosa peraltro effettivamente avvenuta in seguito e per ragioni differenti⁹⁵⁶.

L’art. 9 del d.d.l., poi, in merito alla fase di attuazione del Piano urbanistico generale, prevedeva che quest’ultimo potesse essere attuato “anche” con sistemi perequativi e compensativi. Il comma 3 dello stesso articolo, in merito alla perequazione, stabiliva che essa andasse realizzata tramite l’attribuzione di diritti edificatori alle proprietà immobiliari ricomprese in “determinati ambiti territoriali”. Tali diritti sarebbero stati indipendenti dalle destinazioni d’uso e attribuiti in misura percentuale dell’estensione o del valore. Gli stessi sarebbero inoltre stati liberamente commerciabili negli e tra gli “ambiti territoriali”. La proclamazione della libertà di commercio, ispirata all’art. 11, comma 4, l.r. Lombardia n. 12 del 2005 allora in vigore⁹⁵⁷, come formulata nella proposta legislativa, pareva preannunciare l’istituzionalizzazione di un vero e proprio mercato dei diritti edificatori, affermando, anche in questo caso, la preferenza generale accordata dal disegno di legge alla negoziazione rispetto a un’urbanistica autoritativa.

⁹⁵⁵ B. GIULIANI, P. MANTINI, *Riforma Lupi, vanno precisate le forme di accordo con i privati*, op. cit., *passim*.

⁹⁵⁶ Si rimanda ai plurimi richiami della differenziazione delle leggi urbanistiche regionali contenuti nel testo.

⁹⁵⁷ Il quale prevedeva che «I diritti edificatori attribuiti a titolo di compensazione ai sensi del comma 3 sono liberamente commerciabili» e che oggi è stato invece sostituito dall’art. 3, comma 1, lettera p), l.r. Lombardia 26 novembre, n. 18 dalla seguente formulazione: «I diritti edificatori attribuiti a titolo di perequazione e di compensazione, nonché, per i comuni sopra i 5.000 abitanti, quelli attribuiti ai sensi del comma 5, sono commerciabili e vengono collocati privilegiando gli ambiti di rigenerazione urbana. I comuni istituiscono il registro delle cessioni dei diritti edificatori, aggiornato e reso pubblico secondo modalità stabilite dagli stessi comuni. La Città metropolitana di Milano e le province possono istituire i rispettivi registri delle cessioni dei diritti edificatori per l’applicazione della perequazione con caratteri ed effetti sovracomunali di cui al comma 2-bis e provvedono al loro aggiornamento e pubblicità, nonché alla definizione di criteri omogenei per l’aggiornamento e la pubblicità dei registri comunali. I comuni, le province e la Città metropolitana di Milano individuano nei propri strumenti di pianificazione le aree destinate alla creazione di parchi anche sovracomunali. Al fine di favorirne la realizzazione, i comuni possono attribuire a tali aree un incremento massimo del 20 per cento degli indici di edificabilità, da perequare entro tre anni dall’individuazione delle aree nel PGT, prioritariamente negli ambiti di rigenerazione urbana. Tali diritti edificatori acquisiscono efficacia, previo inserimento nel registro comunale istituito ai sensi dell’articolo 11, comma 4, ad avvenuta cessione delle aree».

Questi istituti, già presenti da almeno un ventennio nei dibattiti dottrinali e nella regolazione locale e generalmente ritenuti efficaci⁹⁵⁸, svolgevano un ruolo centrale nello schema normativo delineato dal legislatore. Infatti, erano visti da molti come gli elementi innovativi capaci di rispondere sia alle esigenze di inefficacia dello schema pianificatorio creato nel '42, che affidava molta importanza a un'espropriazione libera da quei carichi economici e procedurali imposti dalla giurisprudenza⁹⁵⁹, sia a quelle di uguaglianza (con benefici ed oneri) degli amministrati dinnanzi alle scelte urbanistiche⁹⁶⁰.

In coerenza con questo quadro e in una logica ancor più marcata, il comma 4 dell'art. 9 era completamente ispirato a un approccio espansivo. Qui, infatti, si stabiliva che le Regioni potessero «prevedere incentivi consistenti nella incrementabilità dei diritti edificatori già attribuiti dai piani urbanistici vigenti». In questo caso il Comune avrebbe dunque potuto attribuire, per le finalità più varie (stabilite dalla legge regionale), una quantità maggiore di diritti edificatori rispetto a quanto stabilito in sede di pianificazione. Previsione sostanzialmente analoga, da questo punto di vista, era contenuta nel comma 5 ove era previsto che il Comune, piuttosto che indennizzare in forma monetaria un vincolo preordinato all'esproprio, avrebbe potuto riconoscere al proprietario il diritto a una certa volumetria da realizzare altrove, anche su altre aree comunali e indipendentemente dalla destinazione data nella pianificazione a queste ultime.

Per comprendere meglio l'impostazione del d.d.l., va considerato che, in un periodo contrassegnato da una situazione economica tutto sommato stabile e dal fiorire del mercato immobiliare nelle grandi città come quello dei primi anni 2000, tutti questi strumenti potevano apparire ancor più necessari⁹⁶¹.

Non deve stupire allora che tutta la proposta di legge releghi in secondo piano le esigenze, allora comunque esistenti e già affermatesi a livello sovranazionale, di limitare il consumo di suolo e di favorire la rigenerazione urbana. La priorità del recupero e della riqualificazione dei territori già urbanizzati, ad esempio, è prima enunciata (art. 6, comma 2) e poi di fatto negata (art. 6, comma 5), prevedendo una suddivisione del territorio non

⁹⁵⁸ Cfr. F. OLIVA, *L'urbanistica italiana tra riforma e controriforma*, op. cit., pp. 136-141.

⁹⁵⁹ *Ivi*, p. 131.

⁹⁶⁰ S. POMPEI, *Il piano regolatore perequativo*, Milano, Hoepli, 1998, in special modo, pp. 37 ss.

⁹⁶¹ Si vedano, in tal senso, alcuni documenti "programmatici" dell'epoca, come quello intitolato "Ricostruire la grande Milano - Documento di inquadramento per le politiche urbanistiche" elaborato con la consulenza di Luigi Mazza, uno degli urbanisti più noti della scuola Milanese, su volontà del Comune di Milano nel 2000 e approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 524 del 5 giugno 2000. In questa sede, infatti, l'accento era soprattutto posto sull'importanza degli investimenti privati e, conseguentemente, sulla *deregulation* pubblica.

urbanizzato in tre categorie, una delle quali è quella delle “aree urbanizzabili”. Queste aree parrebbero prendere concretamente le sembianze di aree di attesa, già potenzialmente assoggettate a trasformazione. Leggendo poi questa norma alla luce dell’art. 9, comma 6, ove era stabilito che le Regioni avrebbero potuto «assicurare agli enti di pianificazione le adeguate risorse economico-finanziarie per ovviare ad eventuali previsioni limitative delle potenzialità di sviluppo del territorio derivanti da atti di pianificazione sovracomunale», appare chiaro come il vero principio informatore della proposta di legge, unitamente al ruolo affidato ai privati e alla concertazione, fosse quello dell’espansione e dell’edificabilità della maggior parte del territorio unitamente ad una concezione di sviluppo prevalentemente economico ed edilizio.

Nella stessa legislatura, come già anticipato, fu poi adottato dal Governo uno Schema di decreto legislativo recante una “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio”⁹⁶², in attuazione della disposizione di cui all’art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (cd legge “La Loggia”). Tale norma prevedeva che, per orientare l’iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni nelle materie di legislazione concorrente, fino all’entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento avrebbe definito i nuovi “principi fondamentali” nelle materie concorrenti previste dall’articolo 117, il Governo avrebbe potuto adottare uno o più decreti legislativi inerenti ai principi fondamentali che emergevano dalle leggi vigenti. Lo Schema di decreto, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2005 e trasmesso successivamente alle Camere per un parere, avrebbe dovuto recepire inevitabilmente la ravvicinata pronuncia della Corte Costituzionale, ove era stato affermato che i decreti legislativi di ricognizione dei principi avrebbero dovuto riguardare solo i «nuclei essenziali del contenuto normativo che quelle disposizioni esprimono per i principi enunciati o da esse desumibili» e avere dunque un livello di maggiore astrattezza rispetto alle regole positivamente stabilite dal Parlamento⁹⁶³.

Guardando allo schema di decreto emerge però qualcosa di diverso rispetto a «un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare, contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi, il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative». Infatti, nel testo (di 92 articoli) non viene riportata una chiara definizione di governo del territorio, attingendo dalla normativa in vigore o dalle altre recenti decisioni

⁹⁶² Il cui testo, unitamente alla relazione allegata, sono consultabili al link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/176759.pdf>.

⁹⁶³ Corte Cost., 28 luglio 2004, n. 280, cons. dir. p. 3, in *cortecostituzionale.it*.

della Corte Costituzionale, ma viene semplicemente chiarito che l'urbanistica, l'edilizia nonché, per quanto attiene ai profili strettamente collegati all'assetto del territorio, l'edilizia residenziale pubblica, i lavori pubblici e l'espropriazione per pubblica utilità sono materie che rientrano nel governo del territorio (art. 1, comma 2).

La materia così ampiamente individuata, suddivisa in 6 Capi⁹⁶⁴, veniva poi improntata ad un preciso approccio innovativo. Nel Capo II, ad esempio, ove erano raccolte le norme di principio in materia urbanistica, molte disposizioni della legge n. 1150 venivano riconosciute appunto come “norme di principio” (secondo un'accezione molto più ampia di quella emergente dal disegno di legge sul governo del territorio illustrato nelle righe precedenti) e utilizzate in chiave unificatrice delle legislazioni regionali che avevano nel frattempo intrapreso strade differenti, come ad esempio quelle relative ai piani territoriali di coordinamento (art. 6). Analogamente, all'art. 8 venivano inserite tra i principi fondamentali la perequazione (disciplinata nel dettaglio all'art. 13 insieme ai “comparti urbanistici”) e la compensazione, che allora risultavano così approfonditamente disciplinate solo da alcune leggi regionali o strumenti di piano⁹⁶⁵.

Nel testo, quindi, era addirittura confluito, per essere utilizzato sempre come principio generale, il contenuto di alcune norme speciali e settoriali, come l'art. 27 della legge n. 166 del 2002 (cd. “Collegato infrastrutture”), che aveva permesso ai proprietari privati rappresentanti la maggioranza assoluta del valore catastale degli immobili ricompresi in un comparto edificatorio di attivare la procedura di esproprio delle aree dei proprietari non aderenti.

Proprio in queste caratteristiche della Bozza di decreto, fortemente criticate anche in ambito regionale⁹⁶⁶, e nella chiusura della legislatura sono probabilmente rintracciabili le

⁹⁶⁴ Capo I, in cui erano raccolte alcune disposizioni preliminari e generali; Capo II, all'interno del quale erano raccolte le norme di principio in materia urbanistica; Capo III, ove erano raccolte le disposizioni relative all'edilizia, riproponendo sostanzialmente la disciplina del Testo Unico dell'edilizia allora in vigore; Capo IV, all'interno del quale venivano raccolte le disposizioni relative all'edilizia residenziale pubblica strutturata sulla pianificazione di zona e sul convenzionamento; Capo V, interamente dedicato ai lavori pubblici (ricompresi al tempo nella materia); Capo VI, dedicato all'espropriazione per pubblica utilità.

⁹⁶⁵ La perequazione era definita come una modalità di attuazione dello strumento urbanistico generale consistente nel riconoscimento a tutte le proprietà immobiliari ricomprese in un determinato ambito territoriale oggetto di trasformazione di un diritto edificatorio. L'entità di tale diritto sarebbe risultata indifferente alla destinazione d'uso, derivando dallo stato di fatto e di diritto della proprietà al momento della formazione del piano attuativo.

⁹⁶⁶ Si veda, in particolare, il “Parere del 9 febbraio 2006 sullo “Schema di decreto legislativo di ricognizione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio a norma dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131” della Conferenza Stato-Regioni, il cui testo è consultabile al seguente link:

ragioni del fallimento del tentativo legislativo, nonostante il parere favorevole (seppur con osservazioni) delle Commissioni Parlamentari interessate.

3. *La XV legislatura (28 aprile 2006 - 28 aprile 2008): il passaggio dal territorio “da disciplinare” al territorio “da tutelare”*

Falliti i primi tentativi, nella successiva legislatura (XV Legislatura, 28 aprile 2006 - 28 aprile 2008), sono invece state due le proposte principali che hanno interessato la materia: Il d.d.l. n. 1652⁹⁶⁷ e il d.d.l. n. 1691⁹⁶⁸.

È da sottolineare che entrambe le proposte (contenenti rispettivamente 27 e 20 articoli), in modo esattamente opposto ai lavori parlamentari della precedente legislatura, erano caratterizzate da una prospettiva che guardava al territorio non solo come ambito giuridico da disciplinare, ma anche e soprattutto come oggetto di tutela, essendo ritenuto «ecosistema di primario interesse nazionale»⁹⁶⁹ o, anche, in forma similare, «ecosistema di primaria importanza per la qualità della vita e dello sviluppo del Paese per le sue qualità ambientali, culturali e paesistiche»⁹⁷⁰. È evidente nelle finalità delle Proposte che, pur non essendo esplicitato, i titoli competenziali su cui esse si fondavano andavano ben oltre la materia legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. e si estendevano chiaramente verso materie di competenza esclusiva come quella inerente alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e al rispetto degli obblighi, già esistenti, di matrice europea.

La netta prevalenza della tutela del territorio e della salvaguardia dei valori naturali e ambientali, oltre a influenzare tutte le previsioni delle due Proposte, emerge limpidamente nel d.d.l. n. 1691, ove veniva affermato che essa informa per intero le linee fondamentali per l'assetto del territorio (art. 2). Entrambi i progetti di legge, anche in coerenza con questa impostazione finalistica, identificavano il governo del territorio come qualcosa di

<http://www.regioni.it/conferenze/2006/02/10/doc-approvato-principi-fondamentali-in-materia-di-governo-del-territorio-105138/>.

⁹⁶⁷ Il cui testo, unitamente alla relazione allegata è consultabile al link: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=15&id=277212&part=doc_dc-articolato_ddl.

⁹⁶⁸ Il cui testo, unitamente alla relazione allegata è consultabile al link: https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=15&id=277992&part=doc_dc.

⁹⁶⁹ Art. 1, d.d.l. 5 luglio 2007, n. 1691.

⁹⁷⁰ Art. 1, d.d.l. 19 giugno 2007, n. 1652.

più ampio rispetto alla conformazione della materia individuata dalla Corte Costituzionale negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale del Titolo V, sia per quanto riguarda gli aspetti legislativi⁹⁷¹, che amministrativi⁹⁷².

Conseguenza dell'impostazione prescelta è probabilmente anche il fatto che quello di "pianificazione", da principio generalmente derogabile emergente nella proposta di legge "Lupi" della legislatura precedente, diviene «elemento fondante del governo del territorio»⁹⁷³ e proprio la pianificazione viene individuata quale sede naturale di affermazione degli ulteriori principi fondamentali della materia (sostenibilità, tutela e sicurezza, sussidiarietà e adeguatezza, trasparenza e democrazia, equità, legalità del territorio)⁹⁷⁴.

La differenza più marcata tra i due d.d.l. è invece rintracciabile nel fatto che, nonostante entrambe le Proposte mirino ad alternare misure generali ed astratte (prevalentemente nei campi strettamente urbanistici) e altre più marcatamente prescrittive laddove sia necessario coordinare l'attività urbanistica con l'attività amministrativa preposta alla cura degli

⁹⁷¹ *Ibidem*, commi 1 e 4: «1. [...] La presente legge individua i criteri e le modalità per la definizione delle linee fondamentali per l'assetto del territorio con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree svantaggiate del Paese, nel rispetto dei vincoli dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali [...] 4. Il governo del territorio comprende l'urbanistica, l'edilizia, nonché, per le parti riguardanti gli aspetti connessi alla programmazione e alla pianificazione del territorio, la difesa del suolo, l'espropriazione e l'edilizia sociale [...]».

⁹⁷² *Ibidem*, commi 2 e 3: «2. Il governo del territorio, in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile determinati dalle autorità pubbliche, consiste nell'insieme coordinato delle attività conoscitive, regolative, programmatiche, valutative e attuative, nonché di vigilanza e di controllo degli interventi di trasformazione e di uso del territorio, allo scopo di perseguire: la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e paesaggistico e del territorio rurale; l'utilizzo sostenibile delle risorse non rinnovabili e la tutela della biodiversità; la riduzione del consumo di suolo non urbanizzato; il rapporto coerente tra localizzazione delle funzioni, sistema della mobilità e infrastrutture tecnologiche ed energetiche, in relazione alle risorse economiche e finanziarie attivate dai soggetti pubblici e privati.

3. La tutela del territorio è perseguita in maniera integrata nei diversi aspetti, relativi al suolo, al sottosuolo, alle acque di superficie e sotterranee, agli assetti idrogeologici, al mare e alle coste, alle aree rurali, all'ambiente alpino e appenninico, alla biodiversità e al patrimonio naturale, paesistico, storico e culturale. La qualità degli insediamenti urbani deve essere considerata e promossa come parte essenziale della qualità del territorio».

In modo analogo anche l'art. 1, d.d.l. 5 luglio 2007, n. 1691, commi 2 e 3: «2. La tutela integrata dei diversi aspetti del territorio italiano è attuata regolandone, in conformità con le linee fondamentali per il suo assetto, definite ai sensi dell'articolo 2, gli usi e le trasformazioni, promuovendo uno sviluppo sostenibile, in grado di assicurare la valorizzazione e la conservazione di un patrimonio prodotto dalle relazioni fra una conformazione fisica e biologica di straordinaria varietà e una civiltà fra le più antiche e più ricche di cultura e di storia.

3. Il governo del territorio, attraverso un insieme coordinato di attività conoscitive, programmatiche, regolative e di controllo, assicura che le sue trasformazioni e i suoi usi siano finalizzati ad uno sviluppo duraturo e di qualità e compatibili con la sua tutela, integrata e di lungo termine e con le linee fondamentali per l'assetto del territorio».

⁹⁷³ Art. 2, d.d.l. n. 1652/2007.

⁹⁷⁴ *Ibidem*.

interessi sensibili, il d.d.l. n. 1652 è contraddistinto da un approccio più marcatamente programmatico, come dimostrano gli artt. 3, 4, 5, 6, 7 e 8, i quali più che norme vere e proprie parrebbero affermazioni di valore che necessitano inevitabilmente dell'azione e dell'interpretazione degli altri enti pubblici per l'effettiva concreta attuazione, lasciando a questi ultimi ampissimi margini di movimento politici e discrezionali. Tale approccio, a dir la verità, è però in parte contraddetto nello stesso d.d.l. da alcune discipline puntuali inerenti anche all'ambito puramente urbanistico (art. 15 riferito agli strumenti di pianificazione) che parrebbero un po' ridimensionare la modalità regolatoria e ricondurla allo schema tipo prescelto dall'altra proposta legislativa.

Sia inoltre concesso di evidenziare in chiusura che, in chiave conoscitiva, adattiva e strategica, entrambi i d.d.l. prevedevano che il Governo presentasse al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della legge, con particolare riferimento specifico ad alcuni strumenti e obiettivi innovativi da introdurre, come: le misure di coordinamento degli strumenti di programmazione del territorio definiti dai diversi soggetti istituzionali della Repubblica, l'effettivo raggiungimento dei livelli minimi delle dotazioni territoriali (individuate agli art. 16 d.d.l. 1652 e art. 10 d.d.l. n. 1691), la realizzazione del "Sistema informativo territoriale", previsto dagli art. 17 d.d.l. 1652 e 11 d.d.l. n. 1691 e inteso come sistema integrato delle informazioni e dei dati indispensabili per la comprensione delle condizioni, delle potenzialità, delle invarianti territoriali e ambientali e delle previsioni socio-economiche di sviluppo⁹⁷⁵.

Queste Proposte, che sicuramente offrono utili spunti anche per eventuali nuovi tentativi, complice, ancora una volta, il termine anticipato della legislatura e l'avvicendamento di una nuova maggioranza parlamentare, non ebbero alcun seguito.

4. La XVI legislatura (29 aprile 2008 - 14 marzo 2013): il periodo dell'alternanza politica si riflette nelle Proposte legislative sul governo del territorio

Così, nella XVI legislatura (29 aprile 2008 - 14 marzo 2013), quando il Parlamento tornò a discutere dell'opportunità di adottare una legge quadro volta a definire i principi

⁹⁷⁵ Esso avrebbe dunque provveduto all'organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi che lo caratterizzano e costituisce riferimento indispensabile per la definizione degli obiettivi e dei contenuti della pianificazione territoriale e di governo del territorio, nonché per la valutazione dei piani e dei programmi di intervento.

fondamentali in materia di governo del territorio, pur partendo da un testo unificato (d.d.l. 29 aprile 2008, n. 329), che sostanzialmente riprendeva grandi linee il d.d.l. n. 1652 della precedente legislatura, i lavori parlamentari si spostarono ben presto verso il contenuto di altre proposte di legge profondamente differenti (AC 438⁹⁷⁶, AC 1794⁹⁷⁷, AC 3379⁹⁷⁸, AC 3543⁹⁷⁹).

Più concretamente, in modo molto simile a quanto avvenuto nella XIV legislatura, emersero e si affermarono principalmente: 1) l'esigenza di prescrivere una netta preferenza per gli atti negoziali rispetto agli atti autoritativi previsti nel campo della pianificazione urbanistica; 2) l'esigenza di definire un nuovo modello di pianificazione più flessibile, anche distinguendo con chiarezza un Piano strutturale da un Piano operativo; 3) la volontà di privilegiare l'utilizzo di strumenti perequativi e compensativi, eventualmente collegati a un sistema premiale, al fine di perseguire l'equa ripartizione dei diritti edificatori previsti dalla pianificazione urbanistica e un più agevole trasferimento dei medesimi diritti⁹⁸⁰.

Contemporaneamente, però, si diede avvio ad azioni legislative che si distaccavano radicalmente da questa impostazione. Si riporta, su tutti, l'esempio del d.d.l. AS 3601 (cd. "d.d.l. Catania")⁹⁸¹, che per primo si ripropose di disciplinare la questione sempre più rilevante del consumo di suolo. Come emerge dall'art. 1 di questo Articolato, infatti, la Proposta mirava a dettare «i principi fondamentali dell'ordinamento ai sensi dell'art. 117 della Costituzione per la valorizzazione e la tutela dei terreni agricoli al fine di promuovere e tutelare l'attività agricola, il paesaggio e l'ambiente, nonché di contenere il consumo del suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici». La struttura di questa norma è subito apparsa infelice, dato che non veniva specificato il titolo competenziale esercitato⁹⁸². Il richiamo ai "principi fondamentali della materia", però, considerato che né la materia "agricoltura" (residuale), né quella

⁹⁷⁶ Consultabile al seguente link: [https://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=438&sede=&tipo=.](https://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=438&sede=&tipo=)

⁹⁷⁷ Consultabile al seguente link: [https://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=1794&sede=&tipo=.](https://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=1794&sede=&tipo=)

⁹⁷⁸ Consultabile al seguente link: [https://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=3379&sede=&tipo=.](https://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=3379&sede=&tipo=)

⁹⁷⁹ Consultabile al seguente link: [https://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=3543&sede=&tipo=.](https://leg16.camera.it/126?tab=1&leg=16&idDocumento=3543&sede=&tipo=)

⁹⁸⁰ Cfr. "Temi dell'attività Parlamentare. L'Urbanistica (XVI legislatura)": <https://leg16.camera.it/522?tema=128&L%27urbanistica>.

⁹⁸¹ Consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/39150.htm>. Su questo d.d.l. si veda anche: V. SANTAMARIA, *Il nuovo disegno di legge (2012) quadro di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*, in *Riv. Amm. Reg. Lomb.*, 2013, nn. 1-2, pp. 5 ss.

⁹⁸² G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2014, p. 274.

ambientale (esclusiva statale), prevedono la positivizzazione da parte del legislatore statale di tali principi, fece pensare che l'intenzione, ancora una volta, fosse quella di dotare la materia governo del territorio di un'aggiornata legge statale. In realtà, guardando alle specifiche previsioni, queste si concentrano, in maniera piuttosto restrittiva, sul fine di impedire che il suolo venisse eccessivamente eroso e consumato dall'urbanizzazione, ponendosi dalla prospettiva monodirezionale dei terreni aventi destinazione agricola e cercando di ridurre in maniera drastica le possibilità di cambiare la destinazione d'uso di questi ultimi (si vedano, ad esempio, gli artt. 2, comma 4 e 4 del d.d.l.)⁹⁸³.

Anche tutti questi tentativi non hanno però avuto seguito concreto. Ciononostante, questa legislatura può comunque essere ritenuta molto importante per il governo del territorio perché, proprio in quegli anni, sono stati approvati tutta una serie di interventi settoriali (ma aventi portata ampia), già richiamati nella Parte Prima dell'elaborato, che hanno modificato profondamente la materia e le funzioni amministrative in questo ambito⁹⁸⁴.

⁹⁸³ Cfr. E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in *pausania.it*, 2014.

⁹⁸⁴ Tra questi interventi rientrano sicuramente alcune disposizioni volte a modificare le già citate procedure di approvazione degli strumenti urbanistici nell'ambito del "Piano casa", come l'art. 5, commi 11 e 13, del d.l. n. 70/2011 che ha introdotto, nell'ambito degli interventi per la riqualificazione di aree urbane degradate, disposizioni transitorie nelle more dell'emanazione delle leggi regionali volte, per un verso, a prevedere il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici anche per il mutamento delle destinazioni d'uso e, per l'altro, all'approvazione dei piani attuativi urbanistici dalla Giunta comunale anziché dal Consiglio e l'art. 5 del d.l. n. 70/2011 che ha dettato disposizioni volte a: prevedere l'obbligo, per i comuni, di pubblicare sui propri siti internet gli elaborati tecnici di pianificazione urbanistica, al fine di semplificare l'accesso di cittadini ed imprese agli allegati agli atti di approvazione degli strumenti urbanistici (commi 6 e 7); escludere dalla valutazione ambientale strategica (VAS) e dalla verifica di assoggettabilità gli strumenti attuativi dei piani urbanistici se questi ultimi sono già stati sottoposti a VAS, al fine dichiarato nella norma di "semplificare le procedure di attuazione dei piani urbanistici ed evitare duplicazioni di adempimenti" (comma 8); prevedere modalità di intervento in presenza di piani particolareggiati decaduti sulla base delle quali, alle condizioni indicate nella norma, "nell'interesse improcrastinabile dell'amministrazione di dotare le aree di infrastrutture e servizi", i comuni procedono all'attuazione anche parziale di comparti o comprensori dei piani accogliendo le proposte che provengono dall'iniziativa dei privati (comma 8-bis). O ancora, l'art. 45, comma 1, del d.l. n. 201/2011 che ha previsto, nell'ambito degli strumenti attuativi dei piani urbanistici e degli atti equivalenti comunque denominati (ad esempio piani particolareggiati di iniziativa pubblica o privata; piani di zona; piani di lottizzazione; piani per l'edilizia economica e popolare; piani di recupero di iniziativa pubblica o privata), nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione primaria a scembo della quota di contributo dovuta dal titolare del permesso di costruire (opere di urbanizzazione a scembo), contributo che è commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. In tal caso, pertanto, il titolare del permesso di costruire realizza direttamente le opere di urbanizzazione primaria (strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato), qualora esse siano di valore inferiore alla soglia europea (si tratta degli importi al raggiungimento dei quali si applicano le procedure di affidamento disciplinate dalla normativa europea degli appalti pubblici) e funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio; non si applicano pertanto le procedure di gara previste del Codice dei contratti pubblici. E, infine, perlomeno tangenzialmente, la legge 14 gennaio 2013, n. 10, che ha introdotto disposizioni per incentivare lo sviluppo degli spazi verdi urbani attraverso una serie di misure tra le quali: l'istituzione della Giornata nazionale degli alberi; l'aggiornamento della legge 113/1992

5. *La XVII e la XVIII legislatura (15 marzo 2013 – 22 marzo 2018; 23 marzo 2018 - 12 ottobre 2022). Due nuovi protagonisti: il contenimento al consumo di suolo e la rigenerazione urbana*

La XVII e la XVIII Legislatura (15 marzo 2013 – 22 marzo 2018; 23 marzo 2018 - 12 ottobre 2022), dopo il fallimento dell'ennesimo tentativo portato avanti, questa volta a livello governativo, dall'on. Lupi (allora Ministro)⁹⁸⁵, sono state invece contrassegnate dalla definitiva apparizione, anche nell'opinione pubblica, delle esigenze di contenimento al consumo di suolo e dell'implementazione della tecnica della rigenerazione urbana. Se, come già detto in precedenza, la maggior parte delle Regioni si era già attivata per recepire queste esigenze nella propria legislazione urbanistica, innovandola o modificandola, il legislatore statale ha provato in contemporanea a far lo stesso ma con minor fortuna⁹⁸⁶. Il fallimento di tali azioni, più che alla reale volontà di disciplinare il fenomeno (riscontrabile in tutte le forze politiche presenti in Parlamento), è stato ricondotto alle differenti vedute (all'interno anche di singoli gruppi parlamentari) sull'impatto che la normativa avrebbe dovuto avere sulle legislazioni regionali già in essere e sull'andamento di interventi urbanistici già inseriti nella pianificazione o la cui fase attuativa era già iniziata⁹⁸⁷.

Premesso ciò, sia alla Camera dei deputati sia al Senato della Repubblica, durante entrambe le legislature, si sono moltiplicati i disegni di legge recanti norme in materia di consumo di suolo e di rigenerazione urbana⁹⁸⁸.

sull'obbligo per i comuni di porre a dimora un albero per ogni registrazione anagrafica di neonato residente; la possibilità di stipulare contratti di sponsorizzazione per promuovere iniziative finalizzate a favorire l'assorbimento di emissioni di CO2 tramite l'incremento e la valorizzazione del patrimonio arboreo; la promozione di iniziative locali per lo sviluppo degli spazi verdi urbani; la salvaguardia e la gestione delle dotazioni territoriali di *standard* previste nell'ambito degli strumenti urbanistici attuativi dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 e norme volte alla tutela degli alberi monumentali.

⁹⁸⁵ La nuova Proposta, terza nella storia a iniziativa governativa diretta, che secondo alcuni commentatori aveva buone possibilità di giungere ad approvazione vista la conformazione del Governo (Partito democratico più una corposa costola distaccatasi dal centrodestra) e che riprendeva lo scheletro del d.d.l. presentato dallo stesso Onorevole nel corso della XIV Legislatura (pur contenendo nuove norme interessanti come la rinnovazione della disciplina degli *standard* urbanistici e la disciplina esauriente del tema dell' "edilizia sociale"), naufragò in seguito alle dimissioni del Ministro dovuto a questioni extra parlamentari.

⁹⁸⁶ Si veda anche la lucida analisi in argomento di L. GOLISANO, *Il Pnrr e lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio*, in *Munus*, n. 1, 2022, pp. 159 ss.

⁹⁸⁷ G. SANTILLI, *Ddl sul consumo di suolo, Pd alla ricerca di una mediazione alta tra blocco e riqualificazione*, in *Edil. Terr.*, 2015.

⁹⁸⁸ Per un'attenta ricostruzione su tali attività fino al 2015, si veda anche: G. SCIULLO, *Contributo per una legge quadro sul governo del territorio*, op. cit., pp. 11-16.

Entrando nel vivo dell'analisi di questi ultimi, sembrerebbero riproporre le modalità di approccio al fenomeno del d.d.l. AS 3601, presentato nella legislatura precedente, spostandosi però esplicitamente sui profili di tutela ambientale e paesaggistica. Il d.d.l. AC 1050⁹⁸⁹, infatti, con riferimento alle proprie finalità prevedeva che «La presente legge stabilisce i principi fondamentali per la tutela del paesaggio, per il razionale sfruttamento del suolo nonché per la conservazione dei terreni agricoli, al fine di promuovere l'attività agricola e forestale, di prevenire il dissesto idrogeologico del territorio e di promuovere un rapporto equilibrato tra sviluppo delle aree urbanizzate e delle aree rurali mediante il contenimento del consumo di suolo libero in attuazione dell'art. 9, 2° comma e 44 della Costituzione».

Con riferimento a questa Proposta, il principale problema che impedì di giungere a una regolazione del settore, come osservato in alcuni commenti⁹⁹⁰, risultò essere la nozione di “suolo agricolo” utilizzata, che si poneva in contrasto con la normativa euro-unionale. Infatti, l'art. 2 del d.d.l. inquadrava come “aree agricole” su cui impedire l'urbanizzazione le superfici costituite da suoli produttivi o comunque vegetati, coltivati, incolti o forestali, libere da edificazioni e infrastrutturali, mentre per l'Unione e, in particolare, il regolamento n. 1307/2013/UE (recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune) qualificava la “superficie agricola” come «qualsiasi superficie occupata da seminativi, prati permanenti e pascoli permanenti o colture permanenti» (art. 4, par. 1, lett. e).

Fallito questo tentativo, immediatamente dopo e sempre durante la XVII legislatura, fu presentato alla Camera dei deputati e in seguito approvato dalla stessa (il 12 maggio 2016) il d.d.l. n. 2039⁹⁹¹. Si trattava di un disegno di legge sicuramente ambizioso, che da un nucleo centrale (il contenimento del consumo di suolo) si era progressivamente spostato verso ulteriori tematiche (il riuso di suolo edificato, la rigenerazione delle aree urbane degradate, lo sviluppo delle aree agricole rurali, etc.)⁹⁹², facendo in un primo momento pensare che si potesse finalmente giungere a quella legge quadro statale mai approvata.

⁹⁸⁹ Consultabile al seguente link: <https://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=1050>.

⁹⁹⁰ G. IUDICA, *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, op. cit., p. 276.

⁹⁹¹ Consultabile, nella versione trasmessa al Senato il 13 maggio 2016, al link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00973252.pdf>.

⁹⁹² F. GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C 2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, in *pausania.it*, 2016, p. 1; C.A. BARBIERI, “Contenimento del consumo di suolo” e “Compendi agricoli neorurali”?, in *Urb. Inf.*, n. 1, 2016, p. 53.

L'intervento, in realtà, era caratterizzato da un insieme di norme ben distanti da quelli che possono essere individuati come principi fondamentali della materia governo del territorio. Si giunge a questa conclusione considerando che, anche in questo caso, mancava un ripensamento globale del sistema amministrativo preposto alla regolazione del suolo, preferendo un intervento normativo che affermasse l'importanza «di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici».

Accennati gli obiettivi, per ciò che riguarda più specificamente il (parziale) ripensamento delle funzioni amministrative, il Testo oscillava tra due tendenze che sembrano opposte. Se infatti, da un lato era rimesso alle Regioni il compito di dettare modalità e strumenti per raggiungere gli obiettivi fissati, dall'altro, guardando specialmente alla natura di alcune norme, l'Articolato sembrava dettare una disciplina piuttosto permeante e centralizzatrice (elemento probabilmente dovuto al fatto che il legislatore vedeva all'orizzonte la conferma della riforma Costituzionale di cui al d.d.l. "Boschi-Renzi", ove si attribuiva alla legislazione statale la facoltà di dettare le "disposizioni generali e comuni sul governo del territorio"). Si fanno qui gli esempi dell'art. 3, il quale prevedeva che la "riduzione quantitativa progressiva vincolante" di consumo di suolo fosse determinata in maniera uguale per tutto il territorio nazionale tramite un decreto del Ministero dell'agricoltura avente cadenza quinquennale e, soprattutto, dell'art. 4 (Priorità del riuso), che prevedeva, oltre ad alcuni poteri urbanistici sostitutivi in capo alla Regione, specifici poteri del Governo per «dettare disposizioni uniformi applicabili in tutte le regioni» (comma 4) e l'obbligo per i Comuni di segnalare annualmente al Prefetto le proprietà fondiarie in stato di abbandono o suscettibili di arrecare danno al paesaggio o ad attività produttive (comma 8); tutte previsioni che facevano trasparire l'intento di avallare la figura di uno Stato amministratore del territorio, perlomeno in casi ritenuti a rischio.

Nell'intervento c'erano comunque delle prese di posizione unificanti che si sarebbero sicuramente potute dimostrare rilevanti. Il suolo, ad esempio, come già evidenziato, era inserito all'interno della categoria dei "beni comuni" (art. 1). Nello stesso articolo, poi, si stabiliva che «il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio» e,

ancora, che il consumo di suolo, definito dall'art. 2 come incremento netto della superficie agricola, naturale e seminaturale, soggetta a interventi di impermeabilizzazione⁹⁹³ sarebbe stato consentito esclusivamente nei casi in cui non esistessero alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse.

Considerata la definizione offerta, i calcoli e i bilanci complessivi connessi al fenomeno del consumo di suolo sarebbero stati dunque rimessi al rapporto tra superfici di nuova impermeabilizzazione e superfici per le quali sarebbe stata rimossa l'impermeabilizzazione, positivizzando il dibattito "principio di mitigazione"⁹⁹⁴ in questo ambito e creando una sorta di *bonus* volumetrico o credito edificatorio da utilizzare nel caso di azioni simili, – e rischiando così di creare un ulteriore *deficit* regolatorio, – "chi", "quando" e "come" avrebbe potuto utilizzato tale *bonus*.

Infine, l'impianto normativo conteneva una disposizione assai discussa e sintomo evidente delle tensioni politiche evidenziate sopra, ossia la previsione transitoria che tentava di non applicare il nuovo impianto normativo alle previsioni urbanistiche intervenute entro un periodo di tre anni successivo all'entrata in vigore della legge (art. 9)⁹⁹⁵.

Le uniche parti che rispettavano a pieno le esigenze di indirizzo, integrazione e collaborazione emerse nel presente elaborato erano probabilmente quelle riferite alla tutela del suolo agricolo che permetteva di inserire le norme contenute nel d.d.l. AS 3601 della legislatura precedente in un contesto regolatorio più sistematico⁹⁹⁶ e quelle dedicate al rapporto tra il diritto di proprietà, le corrispondenti norme del Codice civile e la rigenerazione urbana, questioni affrontate anch'esse in maniera integrata⁹⁹⁷, nell'ambito di

⁹⁹³ Cfr. L. MINGANTI, *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Idf*, n. 1, 2020, pp. 261-263.

⁹⁹⁴ Cfr. P. PILERI, *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, op. cit., p. 209.

⁹⁹⁵ Cfr. G. LATOUR, *Primo sì al consumo di suolo, salvi tutti i progetti presentati prima dell'entrata in vigore*, in *Edil. Terr.*, 2016.

⁹⁹⁶ A queste aree, considerate in senso "sostanziale" e non sulla base della loro destinazione urbanistica (art. 2 lett. a), era infatti dedicato l'art. 7 che prevedeva prescrizioni, di tipo sia urbanistico che civilistico, tramite cui era imposto il divieto di mutamento, per un periodo non inferiore a cinque anni, della destinazione d'uso agricolo e il connesso divieto di interventi di trasformazione urbanistica o edilizia non funzionali alla stessa attività, quando queste avessero usufruito di aiuti di Stato o finanziamenti europei. Per alcune riflessioni sull'impatto che queste disposizioni avrebbero potuto avere sull'ordinamento si vedano M. BROCCA, *La polisemia della "zona agricola" (nota a Consiglio di Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917)*, in *giustiziansieme.it*, 2020 (soprattutto il par. 3.2) e ID, *Relazioni tra città e campagna: la periferia non urbanizzata e la questione delle zone agricole*, op. cit., pp. 13-18.

⁹⁹⁷ F. GUALANDI, *Il recente disegno di legge (n. C 2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, op. cit., p. 4.

una disciplina che intendeva guardare a una pluralità di azioni «di carattere fisico, economico con una focalizzazione sull'inclusione sociale»⁹⁹⁸.

Successivamente, partendo dai dubbi sorti già durante l'analisi di questa proposta legislativa, fu ripreso il dibattito politico-parlamentare⁹⁹⁹ e i più recenti dd.dd.ll. in argomento, n. 1131¹⁰⁰⁰, n. 1302¹⁰⁰¹, n. 1943¹⁰⁰² e n. 1981¹⁰⁰³, recanti invece un articolato quadro di misure sul tema della riqualificazione dei borghi e dei centri storici, coniugati in seguito con i disegni di legge nn. 2292¹⁰⁰⁴ e 2297¹⁰⁰⁵ e con parte del disegno di legge n. 970¹⁰⁰⁶ (disgiunto), durante la XVIII legislatura, nel mese di novembre 2021, hanno dato vita a un nuovo Testo unificato¹⁰⁰⁷ composto da 14 articoli.

Quest'ultimo si proponeva, quindi, di «individuare nella rigenerazione urbana lo strumento finalizzato al recupero del patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, alla promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, in modo da perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo»¹⁰⁰⁸. Così inquadrato, il Testo, che ha ricevuto anch'esso diverse critiche con riferimento ad alcune carenze e lacune (come quelle inerenti alle politiche abitative e alle effettive forme di tutela della residenzialità¹⁰⁰⁹) e che nel frattempo non è comunque giunto all'approvazione definitiva in seguito al parere negativo della Ragioneria Generale dello Stato e alla fine anticipata della legislatura, non può di certo dirsi, nuovamente, capace di

⁹⁹⁸ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, op. cit., p. 249.

⁹⁹⁹ Si rimanda alla puntuale analisi di M. SALERNO, *Consumo di suolo, riparte il dibattito al Senato (ma il testo del Ddl non c'è ancora)*, in *Edil. Terr.*, 2019, per l'inquadramento dei circa dieci d.d.l. presentati in tale legislazione e che guardavano da differenti punti di vista il tema del consumo di suolo.

¹⁰⁰⁰ Consultabile al seguente link: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/51435_testi.htm.

¹⁰⁰¹ Consultabile al seguente link: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/comm/51819_comm.htm.

¹⁰⁰² Consultabile al seguente link: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/comm/51435_comm.htm.

¹⁰⁰³ Consultabile al seguente link: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/53385_testi.htm.

¹⁰⁰⁴ Consultabile al seguente link: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/54198_testi.htm.

¹⁰⁰⁵ Consultabile al seguente link: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/54206_testi.htm.

¹⁰⁰⁶ Consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/51008.htm>.

¹⁰⁰⁷ Per un attento commento dell'Iniziativa, inserito nel panorama generale di politica nazionale di rigenerazione urbana e sugli specifici passaggi che hanno portato alla nascita di questo Testo, si veda: L. DE LUCIA, *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche*, op. cit., pp. 7 ss., nonché gli altri riferimenti contenuti dai differenti contributi presenti nel n. 2/2022 della *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*.

¹⁰⁰⁸ Art. 1 emendamento ai dd.dd.ll. nn. 1131, 985, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297, il cui testo è consultabile al link:

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=18&id=1317686&part=doc_d c-allegato_a.

¹⁰⁰⁹ Lo ha evidenziato: G. STORTO, *Pesanti ombre sul disegno di legge sulla rigenerazione urbana in esame al Senato*, in *carteinregola.it*, 2022.

dettare i principi fondamentali della materia oggetto di analisi. Nonostante, infatti, rispetto ai tentativi precedenti, si possa notare un chiaro ampliamento dell'orizzonte visuale nell'affrontare le tematiche del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, collegandole tra loro, nella Proposta continuavano a mancare diverse norme di collegamento in grado di inserire la riforma nel quadro di un ripensamento generale degli strumenti di governo del territorio e di quell'impostazione data alla materia dal legislatore statale nel 1942.

Non a caso, proprio in sede di analisi del d.d.l. sulla rigenerazione urbana, da più parti, si era provato a far ripartire quel percorso di formazione di una legge statale quadro/cornice sul governo del territorio generalmente inteso. L'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica), ad esempio, aveva segnalato nelle sue considerazioni e osservazioni sul testo unificato inviate alla Commissione Ambiente del Senato, che l'introduzione dei Piani comunali di rigenerazione urbana come strumento di generale applicazione avrebbe richiesto un coordinamento nel sistema degli strumenti di governo del territorio, il quale non pareva adeguatamente risolto dalla mera giustapposizione ad altri strumenti di pianificazione e che tutto il sistema necessitava di una revisione coerente¹⁰¹⁰.

Alla Camera è così iniziato, presso la VIII Commissione, l'esame in sede referente del d.d.l. 23 marzo 2018, n. 113¹⁰¹¹, che avrebbe perseguito la finalità di dettare alcuni principi generali in materia di strumenti di pianificazione urbanistica, fornendo, in particolare, una disciplina di principio a livello nazionale degli istituti della perequazione, della compensazione e dell'incentivazione urbanistica, favorendo «il superamento della centralità dello strumento del Piano regolatore generale (PRG)» e assecondando «le

¹⁰¹⁰ INU – Istituto Nazionale di Urbanistica. Considerazioni sul disegno di legge sulla rigenerazione urbana in discussione al senato della repubblica (<https://www.inu.it/wp-content/uploads/documento-osservazioni-inu-testo-unificato-rigenerazione-urbana.pdf>), ove era anche segnalato ed evidenziato che «la rigenerazione urbana, in primo luogo, richiede di integrarsi nel sistema di pianificazione concepito per essere funzionale al governo del territorio. Tuttavia nel Paese la compresenza di piani discendenti dalla legge fondamentale del 1942, da tempo obsoleti, e di piani di nuova concezione ispirati da leggi regionali riformatrici, nonché di norme nazionali che, definite un tempo per soddisfare esigenze diverse dalle attuali, persistono prevalendo su quelle regionali (è il caso del dm 1444/68 sulla zonizzazione del territorio e sugli standard urbanistici, della norma sulla formazione del comparto edificatorio, della legge 167/62 sui piani di zona per l'edilizia economica e popolare e sull'espropriazione dei loro terreni, ecc.), rende disomogeneo e disordinato lo stato della pianificazione. Di conseguenza oggi è purtroppo impossibile definire a priori in ambito nazionale, in modo generalizzato, forme e modi di integrazione dei dispositivi di rigenerazione urbana con gli strumenti della pianificazione urbanistica» (p. 1). Peraltro, si segnala che nel 2008 la stessa INU aveva offerto al dibattito un proprio testo di possibile riforma statale dell'assetto urbanistico che è consultabile al seguente link: https://inu.it/wp-content/uploads/LGT_INU_finale.pdf.

¹⁰¹¹ Il cui testo è consultabile al link: http://documenti.camera.it/dati/leg18/lavori/schedela/apriTelecomando_wai.asp?codice=leg.18.pdl.camera.113.18PDL0002010.

esigenze di trasformazione urbana e territoriale, anche al fine di evitare ulteriore consumo di suolo». Il d.d.l., composto da soli 6 articoli e 18 commi, pareva autoassegnarsi una natura transitoria laddove, circoscrivendo ulteriormente la propria finalità, affermava che essa andava intesa «nelle more dell'adozione di una normativa quadro in materia di governo del territorio»¹⁰¹².

Più nello specifico, il d.d.l., che data la sua ristretta estensione potrebbe sembrare vago e superficiale, in realtà, su alcuni «principi fondamentali che rivestono carattere di particolare importanza e urgenza al fine di garantire l'efficacia delle leggi regionali in materia di governo del territorio e la piena e completa applicazione degli istituti di perequazione, di compensazione e di incentivazioni urbanistiche»¹⁰¹³ interviene in maniera marcata. Ad esempio, venivano completamente ridisegnati gli strumenti di pianificazione locale delineati nella legge del 1942, elevando a modello nazionale alcune caratteristiche della legislazione regionale (art. 2)¹⁰¹⁴ e venivano puntualmente disciplinate la

¹⁰¹² *Ivi*, art. 1, d.d.l. n. 113/2018.

¹⁰¹³ *Ibidem*.

¹⁰¹⁴ Il quale letteralmente puntualmente prescriveva: «1. Le leggi regionali, nel disciplinare gli strumenti della pianificazione locale, comunale o intercomunale prevedono:

- a) una componente strutturale relativa all'intero territorio comunale o intercomunale;
- b) una componente operativa relativa alle trasformazioni urbanistiche di rilievo;
- c) una componente regolamentare relativa ai sistemi insediativi esistenti, alle zone agricole e alle zone non soggette a trasformazione urbanistica.

2. Le componenti operativa e regolamentare della pianificazione possono essere oggetto di uno solo o di distinti strumenti di pianificazione.

3. Nella componente strutturale della pianificazione:

- a) sono recepiti i vincoli ricognitivi previsti da leggi e da piani di settore e possono essere individuati altri valori territoriali meritevoli di tutela, eventualmente proponibili agli enti competenti per il riconoscimento di ulteriori vincoli ricognitivi;
- b) sono indicate le scelte di assetto del territorio e di tutela dell'ambiente, nonché le principali trasformazioni urbanistiche e le necessarie dotazioni infrastrutturali, perseguendo l'obiettivo del contenimento dell'uso del suolo non urbanizzato, della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e del rinnovo urbano, nonché le scelte fondamentali relative al sistema insediativo e infrastrutture da tutelare e da valorizzare;
- c) sono indicati i carichi insediativi minimi e massimi da rispettare in sede di pianificazione operativa;
- d) sono indicate le regole generali della perequazione, della compensazione e delle incentivazioni urbanistiche di cui all'articolo 3 e le relative modalità di applicazione.

4. Le previsioni e i contenuti della componente strutturale della pianificazione non hanno efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali e fini edificatori e non determinano alcuna condizione di edificabilità anche ai fini fiscali.

5. La componente operativa della pianificazione, relativa alle trasformazioni urbanistiche:

- a) approfondisce e sviluppa le scelte fondamentali della componente strutturale;
- b) individua, in coerenza con quanto indicato nella componente strutturale, le aree e gli interventi di trasformazione del territorio da promuovere nell'arco temporale determinato dal comune che, comunque, non deve risultare superiore a cinque anni, equivalenti al mandato istituzionale del sindaco; trascorso tale termine, qualora non sia stata stipulata almeno la convenzione relativa all'intervento di trasformazione, le conformazioni edificatorie e gli eventuali vincoli ablativi perdono ogni efficacia;

perequazione, la compensazione e le incentivazioni urbanistiche (artt. 3 e 4)¹⁰¹⁵. Bisogna segnalare che in questo d.d.l. è possibile rintracciare l'assenza di due grandi protagoniste, ossia proprio quelle politiche oggetto di forte attenzione in altri lavori parlamentari contemporanei e che, per quelle esigenze di integrazione e coordinamento, non parrebbero più poter essere mantenute fuori da una possibile riforma del contesto giuridico di governo del territorio: il contenimento al consumo di suolo e la rigenerazione urbana.

Dopo questo ulteriore timido tentativo, la strada per una vera e propria riforma organica tramite l'approvazione di una legge statale sui principi fondamentali della materia è ripresa solo a novembre 2021, quando presso il Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS), con d.m. 11 novembre 2021 n. 414, è stata nominata una commissione di 22 esperti chiamata, in sei mesi, ad elaborare uno o più provvedimenti per la riforma

c) individua, anche in relazione alle scelte relative alla programmazione pluriennale delle opere pubbliche, gli interventi occorrenti al fine di promuovere le necessarie dotazioni territoriali di opere e di servizi e imposta i vincoli, anche ablativi, conseguenti a tale individuazione.

6. La componente regolamentare della pianificazione relativa ai sistemi insediativi esistenti disciplina i tessuti urbani esistenti e gli interventi, anche di completamento, in essi ammissibili, nonché le aree agricole da conservare e le altre aree considerate dalla componente strutturale non interessate da trasformazioni urbanistiche; le relative previsioni hanno efficacia conformativa ai fini edificatori fino a nuove diverse conformazioni».

¹⁰¹⁵ Secondo l'impianto di questi due articoli: la perequazione urbanistica avrebbe trovato applicazione in sede di attuazione delle previsioni della pianificazione operativa relativa alle aree di trasformazione, anche non contigue, per le quali era previsto il ricorso a piani o a programmi urbanistici esecutivi al fine di garantire un'equa ripartizione tra tutti i proprietari interessati all'edificabilità oggetto di conformazione e dei costi e degli oneri derivanti da affrontare per la sua utilizzazione, nonché per garantire l'effettivo e comprovato raggiungimento di obiettivi di interesse pubblico anche attraverso la cessione gratuita al comune di aree e di opere occorrenti per le dotazioni territoriali. I proprietari delle aree di trasformazione sarebbero stati allora chiamati ad associarsi, nelle forme previste dall'ordinamento civile vigente, per proporre ai comuni i progetti dei piani e dei programmi urbanistici esecutivi di cui al comma 1 e per dare a essi attuazione dopo la loro approvazione. A tale fine sarebbe stata sufficiente l'adesione dei proprietari che rappresentavano la maggioranza assoluta del valore degli immobili compresi nell'area di trasformazione calcolato in base all'imponibile catastale. In seguito alla presentazione, da parte dei proprietari, di proposte dei piani e dei programmi urbanistici attuativi e prescrittivi, il comune, assegnando un termine di sessanta giorni, avrebbe invitato i proprietari non associati a comunicare la loro adesione. In caso di infruttuoso decorso del suddetto termine il procedimento relativo al piano o al programma urbanistico sarebbe stato comunque attuato e dopo la sua conclusione, in caso di approvazione, i proprietari non associati sarebbero stati invitati dal comune a dare la loro adesione entro il termine di quaranta giorni. In caso di infruttuoso decorso anche di tale termine i proprietari associati, in seguito alla stipulazione della convenzione relativa al piano o al programma urbanistico, avrebbero avuto titolo a conseguire mediante espropriazione la proprietà degli immobili dei proprietari non aderenti al programma. I Comuni, inoltre, avrebbero potuto prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni relative alla realizzazione di attrezzature e di servizi pubblici, il ricorso a forme di compensazione, quali l'attribuzione alle aree assoggettate a vincoli ablativi di edificabilità suscettibile di trasferimento in ambiti edificabili previa cessione delle aree stesse all'amministrazione. Ulteriori forme di compensazione e l'attribuzione di premialità con il trasferimento di edificabilità avrebbero potuto invece essere previste per incentivare interventi di riqualificazione urbana, di rinnovo urbano e di edilizia sociale, nonché per risolvere problemi derivanti da precedenti scelte di pianificazione. Nell'ambito degli strumenti di governo e di programmazione del territorio di competenza dei diversi enti avrebbero potuto invece essere previsti meccanismi di perequazione territoriale al fine di attuare interventi di interesse sovracomunale volti a conseguire il coordinato assetto dei territori, avendo cura di garantire un'equa ripartizione tra le diverse comunità interessate dei vantaggi e degli svantaggi che tali interventi comportano. La disciplina di questa perequazione "territoriale" sarebbe stata comunque rimessa alla legislazione regionale.

organica delle norme sulla pianificazione del territorio e sugli *standard* urbanistici e la modifica delle disposizioni contenute nel Testo unico dell'edilizia. La Commissione ha prodotto un testo dal titolo "Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio" composto da 22 articoli¹⁰¹⁶.

L'intenzione era quella di realizzare una riforma complessiva della legislazione statale in materia di pianificazione urbanistica e governo del territorio richiamando, nell'art. 1, non solo la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost., ma anche le plurime materie connesse devolute alla competenza legislativa esclusiva dello Stato¹⁰¹⁷. Questa chiarezza nell'esplicitare sin da subito la polivalenza dell'intervento viene confermata anche nell'alternanza dell'utilizzo di "principi fondamentali" e "norme generali" (come chiarito nella Relazione illustrativa¹⁰¹⁸) che permetterebbe, secondo i redattori, di non rimanere strettamente legati a disposizioni di principio o generalissime, ma anche di farsi direttamente carico di introdurre una disciplina sufficientemente dettagliata degli istituti fondamentali della materia¹⁰¹⁹. Dalla Relazione illustrativa si evince anche che, ai fini della

¹⁰¹⁶ Il cui testo è consultabile al link: <https://italiainus.it/wp-content/uploads/2022/10/DDL-urbanistica.pdf> e l'allegata relazione illustrativa al link: <https://italiainus.it/wp-content/uploads/2022/10/Relazione-illustrativa-ddl-urbanistica-definitiva.pdf>.

¹⁰¹⁷ Vengono richiamate, in particolare, all'art. 1, comma 1 e 2: il rispetto delle norme internazionali e dell'Unione europea, la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, l'ordinamento civile e penale e il regime della proprietà, nonché la tutela della concorrenza e i livelli minimi essenziali dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali e dei relativi servizi reali e personali da garantire in tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) Cost.

¹⁰¹⁸ *Ivi*, "Relazione illustrativa", p. 1.

¹⁰¹⁹ Più puntualmente, gli obiettivi principali citati alle pp. 1 e 2 della "Relazione illustrativa" sono:

«a) delineare finalmente un quadro chiaro dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia governo del territorio (nell'accezione ampia data dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303/2003, comprendente non solo l'edilizia, ma anche l'urbanistica e finanche la disciplina della localizzazione delle opere pubbliche e dell'espropriazione dei suoli necessari), in modo da evitare che sia l'interprete a dover di volta in volta enucleare tali principi da una normativa complessa e stratificata nel tempo, con i conseguenti rischi di incertezze e di conflitti tra Stato e Regioni;

b) porre le basi per un riordino complessivo della disciplina della pianificazione territoriale, estremamente articolatasi nel corso dei decenni a seguito della proliferazione di piani introdotti dal legislatore per esigenze di tutela di altri valori di rango costituzionale (è il caso dei piani paesaggistici previsti oggi dal d.lgs. n. 42/2004) ovvero in attuazione dei principi di sussidiarietà e prossimità (come nel caso del piano territoriale di coordinamento provinciale [PCTP] a suo tempo introdotto dalla legge n. 142/1990 e oggi disciplinato dal d.lgs. n. 267/2000) o ancora nella pianificazione di specifici settori dell'economia o della disciplina della viabilità (piani commerciali, piani di zonizzazione acustica etc.), con conseguenti sovrapposizioni e difficoltà di ricostruirne i rapporti in modo chiaro;

c) mutuare le più rilevanti esperienze della legislazione regionale, che a partire dal 1972 (anno di istituzione delle Regioni) e ancor più dopo la riforma del Titolo V della Costituzione operata nel 2001, sono intervenute con normative anche di ampio respiro nel disciplinare le potestà pianificatorie e di governo del territorio;

predisposizione dell'Articolato normativo, si è tenuto conto dei vari disegni di legge presentati nelle precedenti legislature¹⁰²⁰. Proprio in base a questa affermazione è possibile comprendere il perché, effettivamente, possano rintracciarsi impostazioni e decisioni di compromesso tra le tendenze opposte di alcune esperienze passate e perché questo Testo possa essere considerato un validissimo esempio di quelle che sono le principali esigenze ritenute attuali e normativamente utili (indipendentemente dall'impostazione politica prescelta) allo stato dell'evoluzione giuridica e fattuale.

Queste ultime osservazioni possono essere dimostrate attraverso la lettura degli artt. 2 e 3 della proposta legislativa.

Il secondo articolo, al primo comma, offre una definizione di governo del territorio che ripropone i confini della materia disegnati dalla Corte Costituzionale in due decenni di pronunce¹⁰²¹. Va osservato che, con riferimento al secondo comma, potrebbe apparire invece eccessivo il tentativo di riassumere il collegamento operato da altra giurisprudenza tra governo del territorio e specifiche "sotto-materie" (urbanistica, edilizia, programmi infrastrutturali, difesa del suolo, salvaguardia idrogeologica, normativa antisismica, pianificazione della mobilità), dato che questa specificazione potrebbe risultare riduttiva alla luce della trasversalità, interconnettibilità e complessità della materia¹⁰²² emersa nel presente studio e che viene sempre più rimarcata dalla ultima giurisprudenza costituzionale e amministrativa¹⁰²³.

d) in quest'ultima prospettiva, elaborare finalmente una disciplina minima uniforme, valida su tutto il territorio nazionale, non solo su temi essenziali oggi oggetto di normative estremamente differenziate e contraddittorie sul territorio (in primis, la forma e il contenuto dei piani urbanistici comunali), ma anche per alcuni innovativi istituti (perequazione urbanistica, compensazione, circolazione dei diritti edificatori etc.) da tempo affermatasi nella legislazione regionale, se non addirittura nella prassi della pianificazione comunale, che allo stato pongono numerosi problemi interpretativi e applicativi alle pubbliche amministrazioni e alla giurisprudenza».

¹⁰²⁰ *Ivi*, "Relazione illustrativa", p. 3.

¹⁰²¹ Si vedano, in particolare, cap. I, Parte Prima, parr. 1, 2, 2.1. e 2.2.

¹⁰²² Come emerso nei capp. I e II della Parte Prima dell'elaborato, infatti, il governo del territorio attualmente, più che identificare una mera "clausola generale" utilizzata dalla nostra Costituzione per unificare i concetti giuridici di "urbanistica", "edilizia", "espropriazione per pubblica utilità" etc., parrebbe rappresentare uno strumento sostanziale di coordinamento giuridico e sintesi di interessi pubblici e interessi privati in grado di costituire un valore immateriale cui l'ordinamento nella sua interezza deve conformarsi.

¹⁰²³ La riflessione è fondata soprattutto su quanto osservato recentemente dalla giurisprudenza, ossia che la funzione del potere di pianificazione urbanistica è definitivamente consacrato come funzionale non solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio e agli elementi storicamente connessi con la materia urbanistica, ma anche alla realizzazione contemporanea di una pluralità di differenti interessi pubblici «che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Corte Cost., 6 ottobre 2021, n. 202, cons. dir. p. 11.2.3, in *cortecostituzionale.it*. In questo senso anche: Corte Cost., 23 novembre 2021, n. 219, in *cortecostituzionale.it* e Cons. Stato, sez. IV, 8 gennaio 2021, n. 301, che richiama Cons. Stato, sez. IV, 22

Nel terzo articolo sono invece riportati i principi fondamentali. Interessante è la tecnica utilizzata. L'articolato infatti riporta al primo comma quei principi generali e di diretta derivazione costituzionale afferenti al quadro delle competenze tra i vari livelli istituzionali e delle loro reciproche relazioni e che informano tutto l'apparato legislativo: i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e leale collaborazione interistituzionale; di sostenibilità ambientale, di concertazione, di partecipazione, pari opportunità nella negoziazione; di perequazione, di semplificazione, efficacia, efficienza, economicità e imparzialità dell'azione amministrativa. Al secondo comma, invece, sono individuati, in una chiave che potremmo definire "applicativa", i principi fondamentali della materia governo del territorio: a) il contenimento del consumo di suolo; b) la rigenerazione urbana e territoriale; c) la concertazione istituzionale; d) la pianificazione degli usi del territorio; e) la perequazione urbanistica; f) la compensazione urbanistica; g) la sostenibilità ambientale; h) la partecipazione ai procedimenti di pianificazione; i) la garanzia dei servizi pubblici essenziali, reali e personali; l) lo sviluppo operativo e la gestione degli interventi di trasformazione del territorio, in coerenza con le scelte di pianificazione ai diversi livelli; m) la salvaguardia del territorio dagli usi incompatibili con la tutela del patrimonio paesaggistico, ambientale e culturale; n) il controllo dell'attività edilizia.

Questi ultimi risultano sicuramente essere una felice sintesi di tutta quella che è stata l'evoluzione sia ordinamentale che internazionale attinente alla materia, permettendo di coniugare le esigenze discendenti dagli obblighi internazionali (a, b, g, h, l, m, n), quelle di unità nazionale (a, b, d, e, f, g, h, i, l, m, n) e, anche, il rispetto delle autonomie che negli ultimi anni hanno effettivamente intrapreso strade normative e regolatorie differenti (c, d, h, l).

Quest'ultima elencazione anticipa inoltre i contenuti delle norme successive, in cui questi principi sono declinati in concreto con la fissazione delle prescrizioni che oscillano tra regole di principio e disposizioni necessariamente penetranti in base al sovrapporsi di esigenze generalmente ascrivibili al solo impianto urbanistico-edilizio e altre riconducibili invece a potestà legislative esclusive dello Stato¹⁰²⁴.

Segno dell'effettiva evoluzione d'approccio è sicuramente la scelta di aprire la parte attinente alla disciplina specifica con il tema del contenimento del consumo di suolo (art.

febbraio 2017, n. 821, tutte in *giustizia-amministrativa.it*. In argomento si rimanda anche al cap. I, Parte Prima, parr. 3 e 3.1. dell'elaborato.

¹⁰²⁴ Questo aspetto è anche esplicitato nella "Relazione illustrativa" a p. 3.

4), che risultava troppo spesso ai margini nei d.d.l. sui principi fondamentali della materia precedenti. La norma appare improntata ad esigenze uniformatrici, considerata la tendenza delle Regioni di dare autonoma attuazione agli impegni internazionali ed europei (richiamati al comma 1)¹⁰²⁵. I redattori, infatti, scelgono di premettere una definizione di “consumo di suolo” (assente nel panorama normativo statale), facendo riferimento alla nozione impiegata dall’ISPRA nei propri Rapporti annuali sul consumo di suolo (comma 2)¹⁰²⁶, il che lascia intravedere la definitiva presa d’atto dell’indispensabile tecnicizzazione della materia in alcuni suoi snodi fondamentali e, successivamente, della necessità di dettare alle Regioni una specifica modalità di contenimento del consumo di suolo da prescrivere, a loro volta, agli attori della pianificazione¹⁰²⁷.

Procedendo nell’analisi del Testo, nell’articolo successivo, che sviluppa e applica il “principio di sostenibilità”, si scorge che nella Proposta questo termine è utilizzato principalmente nella sua accezione ambientale (art. 5)¹⁰²⁸, essendo connesso dunque con gli istituti della VAS e della VIA di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ritenuti elementi chiave per l’integrazione tra l’attività urbanistica e la tutela ambientale. Questa impostazione probabilmente risulta riduttiva se si guarda alle altre accezioni di sostenibilità (economica e sociale) che, come già osservato, nel contesto territoriale si affiancano agli

¹⁰²⁵ Nello specifico, vengono richiamati gli obiettivi europei di azzeramento del consumo netto di suolo entro il 2050 di cui alla decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013.

¹⁰²⁶ *Ivi*, “Relazione illustrativa” p. 3. La definizione prescelta è la seguente: «Costituisce consumo di suolo qualsiasi attività, azione o intervento umano che comporti trasformazione di una superficie di suolo, determinandone variazione da copertura naturale o comunque non artificiale a copertura artificiale».

¹⁰²⁷ In modo molto pregnante, è stabilito che «3. Le regioni disciplinano con proprie leggi, nel rispetto dei principi contenuti nella presente legge, le modalità di contenimento del consumo di suolo da definire negli strumenti urbanistici comunali ai fini del riuso e della rigenerazione del territorio urbanizzato. A tale scopo le regioni stabiliscono la quantità massima di consumo di suolo ammesso nel territorio e la sua ripartizione per ambiti comunali o sovracomunali omogenei, sulla base delle informazioni disponibili in sede regionale e di quelle fornite dai comuni con le modalità e nei termini indicati dalle regioni stesse, tenendo conto:

- delle specificità territoriali e di quelle relative ai comuni ad alta tensione abitativa;
- delle caratteristiche dei suoli e delle loro funzioni eco-sistemiche;
- delle tipicità delle produzioni agricole e dell’estensione delle aree agricole rispetto alle aree urbane e periurbane;
- dello stato di fatto della pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica;
- della programmazione relativa alla realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche;
- dello stato di conservazione dell’edificato, della consistenza delle aree dismesse o, comunque, inutilizzate;
- degli interventi programmati a supporto dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale.

4. Il consumo di nuovo suolo è consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse. I provvedimenti che autorizzano il consumo di nuovo suolo sono espressamente motivati in relazione alla mancanza di alternative, previa adeguata e approfondita istruttoria da eseguirsi nell’ambito della valutazione di cui al successivo articolo 5, che dia conto della ponderazione degli interessi coinvolti».

¹⁰²⁸ Ma si vedano in questo senso anche i richiami alla “sostenibilità ambientale” fatti agli artt. 3, 6 e 9.

aspetti ambientali e in virtù del principio di integrazione devono continuare a informare la disciplina degli usi del suolo.

La pianificazione del territorio¹⁰²⁹ risulta essere un altro dei principi fondamentali affermati e, leggendo le prescrizioni, se ne coglie l'estrema importanza che riveste nell'impianto della proposta di legge. Invero, l'art. 6 afferma che la pianificazione degli usi del territorio costituisce la fondamentale modalità di esercizio delle funzioni di governo del territorio cui si riconnettono le relative potestà delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni. Correlativamente, distaccandosi in maniera netta da molti disegni di legge presentati nel passato e precisando, in via generale, che «le trasformazioni e gli usi del territorio in deroga agli strumenti di pianificazione sono consentiti esclusivamente ove giustificati da esigenze imperative di carattere generale e di interesse pubblico» (comma 1), gli interventi esterni e scollegati dalla pianificazione assumono così carattere eccezionale e andrebbero sempre adeguatamente motivati¹⁰³⁰.

Sempre con riguardo alla pianificazione, il Testo, in virtù delle ormai evidenti «esigenze di flessibilità in rapporto alla manifestazione concreta degli interessi privati, superando quindi la rigidità della zonizzazione del Piano regolatore comunale di cui alla legge fondamentale del 1942»¹⁰³¹, sposa un approccio differente ai problemi della pianificazione urbanistica comunale, puntando a razionalizzare le principali esperienze regionali e comunali ormai consolidate e quanto affermato da diversi anni dalla dottrina¹⁰³². Viene quindi previsto, in via generale, che la forma di piano preveda due livelli di pianificazione: una componente strutturale, che individua «sia le invarianti della sostenibilità ed il recepimento dei vincoli eteronomi legati alla cura degli interessi differenziati (paesaggio, ambiente, acque) sia gli ambiti di trasformazione»¹⁰³³ e una componente operativa «che disciplina gli interventi

¹⁰²⁹ Articolata secondo uno schema che prevede: il piano paesaggistico regionale *ex* artt.143 e 145 d.lgs. n. 42/2004 (art. 6, comma 3), quello metropolitano (art. 7), il Piano territoriale di coordinamento provinciale (art. 8) ed il Piano urbanistico comunale (art. 9). Su alcune riflessioni in merito alla scelta di tali strumenti e soprattutto del piano paesaggistico regionale, si rimanda al cap. II, Parte Prima, par. 4.4 dell'elaborato.

¹⁰³⁰ In coerenza con tale scelta di principio, all'art. 22, ove sono individuate le norme da abrogare in seguito all'approvazione del testo, sono state richiamate le disposizioni del d.l. n. 70/2011, (conv. dalla l. n. 106/2011), già richiamato nell'elaborato e con cui era stata concessa alle Regioni la facoltà di introdurre previsioni in tema di ampliamenti, riqualificazioni etc. di edifici preesistenti anche in deroga alla strumentazione urbanistica vigente (inizialmente in via provvisoria a fini di rilancio dell'edilizia e dell'economia, ma con previsioni che hanno finito poi per "stabilizzarsi" nella legislazione regionale col rischio di produrre effetti perversi nella prospettiva dell'ordinato sviluppo del territorio).

¹⁰³¹ *Ivi*, "Relazione illustrativa", p. 4.

¹⁰³² *Ibidem*.

¹⁰³³ *Ibidem*. Le previsioni di questa componente non risultano essere conformative della proprietà e degli altri diritti reali a fini edificatori e non determinerebbero alcuna condizione di edificabilità, anche ai fini fiscali. In tal modo il modello delineato punterebbe a ridurre per le aree in trasformazione il ricorso alle cd. "varianti di

urbanistici di rilievo nel momento in cui si manifestano gli interessi privati diretti alla trasformazione delle aree interessate»¹⁰³⁴. A queste due componenti, elevando nuovamente a principio generale alcune specifiche esperienze regionali, la Proposta affianca nei sistemi insediativi esistenti le zone A, B ed E del PRG vigente (la cosiddetta componente regolamentare), finalizzandola prevalentemente a disciplinare gli interventi compatibili con la conservazione dei tessuti urbani o periurbani consolidati¹⁰³⁵.

L'art. 11, poi, punta a rivedere la materia degli *standards* urbanistici, ridefinendone i contenuti essenziali ai fini della garanzia dei servizi reali e personali in rapporto all'articolazione territoriale dello strumento urbanistico. Viene superato definitivamente il meccanismo incentrato sul d.m. n. 1444/1968¹⁰³⁶, prevedendo che i nuovi parametri per l'edificazione e per le dotazioni infrastrutturali e dei servizi vengano stabiliti con un apposito provvedimento regolamentare a valle di un accordo tra Stato, Regioni e Province autonome, da sottoscrivere ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Inoltre, come la maggior parte dei disegni di legge succedutisi negli anni, anche questo Testo si ripropone di disciplinare gli strumenti della perequazione (disciplinata agli artt. 12 e 13) e della compensazione urbanistico/edilizia (art. 14), già da tempo apparsi nelle esperienze regionali e locali. Nel primo caso si riconosce un'edificabilità a tutte le proprietà indipendentemente dalla destinazione d'uso, ponendo quindi i proprietari in una situazione di eguaglianza di trattamento con la possibilità di sganciare l'edificabilità assegnata all'area per assumere una autonoma configurazione giuridica; nel secondo caso, invece, per quanto attiene ai vincoli espropriativi, viene previsto che l'amministrazione, in luogo dell'indennizzo, possa offrire al proprietario il riconoscimento di volumetrie il cui valore dovrebbe corrispondere all'eventuale ammontare dell'indennizzo, dietro cessione dell'area, con la possibilità di spendere tali volumetrie in altra area di piano che ne preveda specificamente il possibile "atterraggio".

piano" poiché le previsioni urbanistiche degli ambiti di trasformazione potrebbero offrire multiple soluzioni nel rispetto, comunque, dei livelli essenziali delle prestazioni (gli *standard* urbanistici) e della sostenibilità ambientale, i cui effetti conformativi si manifesterebbero solo in sede di piani attuativi oggetto del piano operativo.

¹⁰³⁴ *Ibidem*.

¹⁰³⁵ In chiave "semplificatori", la proposta legislativa afferma che la legge regionale potrebbe prevedere l'adozione di un unico procedimento pianificatorio per tutte le componenti del nuovo Piano urbanistico comunale e, inoltre, nel caso dei comuni minori (sotto i 30.000 abitanti) è specificato che si potrebbero prevedere forme semplificate della pianificazione comunale in rapporto alle caratteristiche del loro territorio e dello sviluppo economico.

¹⁰³⁶ Nel testo viene stralciata anche la distinzione in "zone" del d.m. n. 1444/1968, assegnando direttamente alle Regioni e gli enti locali la possibilità di esplicitare in tali ambiti la propria potestà normativa e amministrativa in materia di pianificazione, senza i pregnanti vincoli cui negli anni sono stati assoggettati.

Centrale appare anche la connessa questione dei cd. “diritti edificatori” (volumetriche riconosciute dal PUG) e della loro circolazione (disciplinate all’art. 10), che vengono in parte coordinate con le previsioni del Codice civile, coerentemente con la competenza esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile”¹⁰³⁷. A tale *ratio* parrebbe rispondere anche la previsione dell’istituzione a livello nazionale di un registro in cui siano iscritti, a fine di pubblicità, gli atti di cessione a qualsiasi titolo dei diritti edificatori¹⁰³⁸.

L’art. 16 appare come un’ulteriore norma da cui emerge l’intenzione di recepire le linee di sviluppo che la legislazione successiva alla legge n. 1150/1942 ha avuto. La fase operativa dello strumento urbanistico generale, infatti, viene in via ordinaria devoluta ad accordi con i privati¹⁰³⁹.

Negli articoli successivi si cerca invece di spostare il *focus* della pianificazione dall’espansione alla riconversione, riqualificazione e rigenerazione dei territori. Sotto questo profilo, i principi fondamentali della rigenerazione urbana (disciplinata all’art. 17) vengono individuati: 1) nella riconduzione del fenomeno al contesto pianificatorio (a tal fine la norma prevede che i Comuni individuino gli ambiti di rigenerazione fissandone le invarianti ambientali e i contenuti degli interventi ammessi nel rispetto degli *standard* urbanistici); 2) nel ripensamento della “città consolidata” (la cui attuazione comporta la

¹⁰³⁷ L’art. 10 specificamente prevede che: «1. Il diritto edificatorio è la facoltà di edificare riconosciuta e conformata dalla legge o dagli strumenti urbanistici ed atti equiparati.

2. I diritti edificatori possono essere attribuiti solo in base alle previsioni del Piano urbanistico.

3. I diritti edificatori sono riconosciuti dagli strumenti urbanistici anche mediante l’introduzione di meccanismi attuativi perequativi, compensazioni o incentivazioni urbanistiche.

4. La legislazione regionale e gli strumenti urbanistici o gli atti ad essi equiparati possono autorizzare lo scorporo del diritto edificatorio dal suolo che lo ha generato.

5. Il diritto edificatorio, nei rapporti interprivati, ha natura di diritto non reale a carattere patrimoniale.

6. I diritti edificatori riconosciuti in base a meccanismi attuativi perequativi, compensazioni o incentivazioni urbanistiche, ai sensi dei successivi articoli 12, 13 e 14, sono trasferibili ed utilizzabili nello stesso luogo o a distanza negli ambiti di trasformazione e negli insediamenti previsti dal Piano urbanistico comunale, secondo le modalità previste dagli strumenti urbanistici e, comunque, secondo le disposizioni legislative vigenti.

7. Fermo restando quanto previsto dall’articolo 2643, n. 2-*bis*), del Codice civile, con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sentito il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, è istituito presso l’Agenzia del territorio un registro delle cessioni relativo ai contratti di trasferimento dei diritti edificatori stipulati ed approvati. Con il medesimo provvedimento sono disposte le modalità di iscrizione degli atti di trasferimento dei diritti edificatori nel predetto registro, nonché di attestazione e documentazione delle iscrizioni».

¹⁰³⁸ Completando quel percorso “istituzionalizzatore” di tali diritti intrapreso con l’aggiunta, per mezzo del d.l. 13 maggio 2011, n. 70, del comma 2-*bis* all’art. 2643 c.c. che prevede la trascrizione dei contratti che costituiscono, trasferiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale.

¹⁰³⁹ Infatti, questo articolo, al comma 1, prevede che: «La realizzazione degli interventi previsti dalla pianificazione operativa dell’articolo 9 si attua mediante la redazione di strumenti urbanistici attuativi comunque denominati convenzionati o accordi stipulati ai sensi dell’articolo 18 o permessi di costruire convenzionati che assicurino un assetto organico ed equilibrato delle trasformazioni urbanistiche in rapporto alla garanzia delle dotazioni territoriali delle aree considerate».

«composizione degli interessi pubblici con quelli imprenditoriali privati ai fini del miglior assetto delle aree considerate»¹⁰⁴⁰); 3) nell'implementazione della partecipazione alle scelte di pianificazione da parte dei cittadini e dei soggetti titolari di interessi diffusi nella fase di formazione del Piano urbanistico generale, anche attraverso la previsione di un "Garante della partecipazione" nei Comuni con popolazione superiore ai ventimila abitanti¹⁰⁴¹.

¹⁰⁴⁰ *Ivi*, "Relazione illustrativa", p. 6. Questo specifico principio connesso alla rigenerazione urbana viene collegato e sviluppato in un'apposita disciplina degli accordi pubblico/privato, recependo le evoluzioni legislative e dottrinali della cd. "urbanistica consensuale" (art. 18), sia per quanto riguarda la fase a "monte della pianificazione" (comma 1), sia la finalità dell'accordo pubblico-privato nel caso di proposte di modifica delle scelte di pianificazione vigenti che giustifichino tale variazione in ragione dell'interesse pubblico (comma 2), sia, ancora, l'individuazione di criteri e metodi, da prevedere già nella componente strutturale del Piano urbanistico di cui all'articolo 9, relativi alla "negoziante" pubblico-privato nel rispetto del principio di proporzionalità e del divieto di arricchimento ingiustificato e imposto (comma 4).

¹⁰⁴¹ Disciplinate specificamente all'art. 19, che prevede: «1. Nei procedimenti di formazione e approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, nonché nelle fasi di approvazione degli accordi di cui all'articolo 18 sono garantiti:

- a) su invito, il coinvolgimento delle associazioni rappresentative degli operatori economici presenti sul territorio interessato e degli enti del terzo settore;
- b) attraverso adeguate forme di pubblicità, la partecipazione dei cittadini, incluse le associazioni di rappresentanza che operano nel territorio interessato, e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi.

2. Le regioni disciplinano con proprie leggi le modalità di partecipazione di cui al comma 1, coordinandole con quelle previste per la VAS quando necessaria.

3. Le regioni possono prevedere che i comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti istituiscano un garante della partecipazione. Possono, altresì, prevedere che analoghe istituzioni possano essere costituite anche dagli altri enti pubblici territoriali impegnati nella pianificazione territoriale.

4. Il garante della partecipazione è soggetto esterno all'amministrazione che decide di avvalersene e scelto fra persone con adeguata competenza professionale sulla base di apposita procedura selettiva. La durata minima dell'incarico è di cinque anni e non può essere rinnovata per più di una volta consecutiva.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i requisiti per il conferimento dell'incarico di garante della partecipazione nonché le modalità e procedure per la designazione dello stesso da parte dei comuni.

6. Ove previsto, il garante assume ogni iniziativa tesa ad assicurare l'adeguata ed efficace informazione e pubblicità delle fasi di preparazione e approvazione dei piani, anche su richiesta di chiunque abbia titolo a partecipare, stila un rapporto sulla partecipazione basato sulle informazioni raccolte, interviene a supporto dell'amministrazione su richiesta e approva un documento finale sull'esito della procedura di partecipazione. Ai fini della propria attività il garante tiene conto anche delle indicazioni fornite dalla Commissione nazionale per il dibattito pubblico istituita ai sensi dell'articolo 22 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

7. Le regioni possono prevedere anche altre forme di partecipazione, tra cui, a titolo esemplificativo, le inchieste pubbliche, le assemblee di quartiere o zona, le udienze pubbliche. Alle assemblee di quartiere o zona o alle udienze pubbliche si ricorre quando sono presentati interventi di rigenerazione urbana, compresi quelli di iniziativa civica ai sensi dell'articolo 17, comma 7. Nell'approvazione finale degli interventi di rigenerazione i comuni tengono conto degli esiti delle procedure partecipative attraverso adeguata motivazione.

8. Nei confronti dei piani operativi o delle convenzioni urbanistiche è garantita la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, attraverso la pubblicità degli atti e dei documenti che concernono la pianificazione, assicurando il tempestivo e adeguato esame delle osservazioni dei soggetti intervenuti.

9. Nell'attuazione delle previsioni di vincoli urbanistici preordinati all'espropriazione è garantito il contraddittorio degli interessati con l'amministrazione procedente con le forme e le modalità stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, e successive modifiche e integrazioni».

In chiusura, la proposta legislativa ribadisce la funzione di controllo e di vigilanza della Regione e del Comune sulle trasformazioni urbanistiche ed edilizie ricadenti nel proprio territorio (art. 20), conferma che per le controversie relative agli interventi di cui alla materia disciplinata nell'intervento resta ferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall'articolo 133, comma 1, lettera f), del codice del processo amministrativo e conclude con l'indicazione delle norme abrogate e della necessaria disciplina transitoria utile a permettere alle Regioni di adeguare la propria legislazione (art. 22).

Ancora una volta, la chiusura anticipata della XVIII legislatura ha impedito che questo Testo rientrasse nell'agenda parlamentare e di governo come sperato.

6. *L'attuale legislatura. Quali prospettive?*

In apertura della XIX legislatura è stato presentato alla Camera dei Deputati, in data 13 ottobre 2022, d'iniziativa del Deputato Morassut, il d.d.l. n. 283 che sostanzialmente ricalca l'impostazione della Proposta elaborata dalla Commissione tecnica qualche mese prima. Le uniche novità del nuovo d.d.l., il cui esame in Commissione non risulta ancora iniziato¹⁰⁴², sono rintracciabili: nell'estensione concettuale della sostenibilità che informa il governo del territorio, non più considerata soltanto di tipo ambientale, ma anche economico e sociale¹⁰⁴³; nella riscrittura in maniera molto più pregnante e invasiva per le autonomie territoriali dell'art. 11 dedicato alle dotazioni urbanistiche e territoriali¹⁰⁴⁴; e nell'aggiunta di alcune previsioni ulteriori, come, ad esempio, il comma 8 dell'art. 12 sulla perequazione urbanistica¹⁰⁴⁵.

¹⁰⁴² Cfr. la Scheda di sintesi sul d.d.l. di cui al link: <https://www.camera.it/leg19/126?tab=1&leg=19&idDocumento=283&sede=&tipo=>.

¹⁰⁴³ Si vedano, in particolare, gli artt. 3 e 6. A questo cambio lessicale non corrisponde un effettivo mutamento d'approccio nella proposta di legge, in quanto rimane specificamente sviluppata in un apposito articolo solo la sostenibilità "ambientale" all'art. 5, in cui viene ripresa peraltro la medesima impostazione della proposta di legge della commissione.

¹⁰⁴⁴ Il cui nuovo testo prevede ora un'articolata disciplina scomposta in bene 14 commi.

¹⁰⁴⁵ Nello specifico questo nuovo comma recita: «Le leggi regionali, in applicazione del principio di cui all'articolo 42 della Costituzione, che attribuisce funzione sociale alla proprietà, prevedono la possibilità per i comuni di ottenere, in sede di attuazione dei piani urbanistici, dai proprietari delle aree di trasformazione interessate da previsioni conformative a fini edificatori, contributi all'elevazione delle dotazioni di servizi pubblici maggiori di quelli ordinariamente prescritti, contributi monetari per oneri di urbanizzazione e per la realizzazione di opere pubbliche primarie e secondarie anche in misura maggiore di quanto stabilito dalle specifiche deliberazioni degli enti competenti nonché contributi alla soluzione dei problemi di edilizia

Al Senato, invece, il 3 luglio 2023 e il 28 settembre 2023, sono stati presentati due ulteriori d.d.l.

Il primo, d’iniziativa dei Senatori Gasparri e Paroli (AS n. 761¹⁰⁴⁶), attualmente in corso d’esame nell’VIII Commissione permanente (Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica), punta a dettare “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana”. Nello specifico, il d.d.l. si articola in diversi Capi. Dal Capo I, contenente le finalità (art. 1) e le definizioni (art. 1-2), emerge chiaramente la volontà di concentrarsi sul fenomeno rigenerativo, tralasciando, ancora una volta, un approccio più generale attinente ai poteri di governo del territorio globalmente intesi; nel Capo II sono quindi individuati i soggetti istituzionali della rigenerazione urbana (in special modo all’art. 3); il Capo III contiene invece l’individuazione degli strumenti tramite cui attuare la rigenerazione (tra cui un Programma Nazionale di rigenerazione previsto all’art. 4 e specifici programmi comunali *ex art.* 5) e altre puntuali disposizioni tra cui, in ordine: a) le modalità di partecipazione delle comunità locali alla rigenerazione (art. 8); b) la disciplina sulla destinazione dei proventi dei titoli abilitativi edilizi (art. 9); c) l’istituzione di un “Fondo Nazionale per la rigenerazione urbana” (art. 10); e d) la previsione di altri incentivi economici e fiscali per la rigenerazione (art. 11).

A parte piccole previsioni di semplificazioni normative (art. 12) e alcune modifiche al Testo unico dell’edilizia (art. 13), ritenute necessarie per la piena attuazione del d.d.l., l’intervento può essere qualificato come settoriale e trascura del tutto una moltitudine di questioni, pur attinenti al fenomeno rigenerativo

Probabilmente per creare tale collegamento, il d.d.l. AS n. 896¹⁰⁴⁷, a firma del Senatore Dreosto, pur riprendendo pedissequamente il Testo e l’impostazione del precedente d.d.l., prevede, in aggiunta, all’art. 12, una specifica delega al Governo per la redazione di un nuovo “Testo unico in materia di edilizia”. Proprio questa delega dimostra quanto si tenda ancora oggi ad intendere la rigenerazione come un fenomeno prevalentemente edilizio. Ne discende che anche in questa iniziativa manca, di nuovo, qualsiasi strumento di

residenziale pubblica, anche mediante cessione gratuita di aree o di porzioni concordate di edilizia libera realizzata».

¹⁰⁴⁶ Consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57192.htm>.

¹⁰⁴⁷ Consultabile al seguente link: <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57537.htm>.

coordinamento con le norme che disciplinano quella che dovrebbe essere la funzione principale attinente al settore: il potere di pianificazione, già mutato in profondità¹⁰⁴⁸.

Ma non è finita qui. I d.d.l. attinenti in via diretta o mediata alla disciplina del territorio crescono di giorno in giorno. Nel momento in cui si scrive, infatti, a quelle analizzate si sono già aggiunte le Proposte normative: AS n. 29/2023 “Misure per la rigenerazione urbana”; AS n. 863/2023, “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana”; A.S. n. 903/2023 “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana”; AS n. 911/2023, “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana, ambientale e sociale”; AC n. 219/2023, “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle leggi in materia edilizia”; AC n. 787/2023, “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana nonché delega al Governo per l’introduzione di misure fiscali agevolative”; AC n. 1179/2023, “Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana”; AC n. 1430/2023, “Disposizioni per il contrasto del consumo di suolo, il riuso e la rigenerazione urbana” (tutti che per grandi linee ripropongono i contenuti delle proposte normative viste in precedenza); in contemporanea è stato anche presentato un d.d.l. recante “Disposizioni sulla protezione del clima” (AC 1082/2023¹⁰⁴⁹) che prevede, tra le varie norme proposte, l’elaborazione di indirizzi e indicazioni da parte dell’ISPRA sul ruolo delle alberature e delle cd. “isole di calore” delle aree verdi urbane e periurbane, del consumo di suolo, della rigenerazione urbana e della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente per gli assorbimenti di gas serra e l’adattamento ai cambiamenti climatici, il che lo rende, inevitabilmente, rilevante nel contesto in analisi.

Pochi giorni dopo questa ulteriore proposta legislativa, è stato inoltre annunciato dal MIT un disegno di legge che avrebbe dovuto mirare, ancora una volta, alla revisione del Testo unico dell’edilizia. La Bozza di tale intervento presentata ad ottobre 2023 e caratterizzata dalla nuova nomenclatura “Testo unico delle costruzioni”¹⁰⁵⁰, sembrerebbe puntare, in chiave semplificatoria, alla razionalizzazione dei titoli abilitativi e alla facilitazione della regolarizzazione di piccole difformità edilizie.

¹⁰⁴⁸ E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l’urbanistica contemporanea*, op. cit., p. 15.

¹⁰⁴⁹ Consultabile al seguente link: <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1082.19PDL0041930.pdf>.

¹⁰⁵⁰ Consultabile al seguente link: <https://ediltecnico.it/wp-content/uploads/2023/10/Testo-unico-Costruzioni-Bozza-2023.pdf>.

Volendo a questo punto tracciare un (seppur parziale) bilancio di quanto fatto negli ultimi ventitré anni, emerge, nonostante la presenza di molteplici tentativi, contrassegnati da varie modalità d'approccio alla materia, l'incapacità di restituire unitarietà alle azioni pubbliche impattanti sui suoli e sui territori, tramite un articolato capace di recepire i diversi profili emersi nel presente elaborato. Più in particolare, i molteplici tentativi sembrano concentrarsi su una disciplina che permetta l'introduzione nell'ordinamento di attività e regole ritenute virtuose e innovative, prevedendo specifici strumenti in tal senso, ma relegando in secondo piano il tentativo di armonizzare il contesto giuridico generale in essi si inseriscono.

Così facendo, il territorio nazionale resterebbe in balia di una varietà infinita di modelli d'azione pubblica, il che contribuirebbe a rendere pressoché impossibile la riconduzione a sistema delle attività che impattano sui suoli e sui territori e il coordinamento reale tra i vari livelli di governo.

A ciò si aggiunge, poi, che anche con riferimento ai principi di derivazione internazionale ed europea che, come si è detto, per la maggior parte identificano elementi da recepire in virtù anche e soprattutto della clausola di rispetto degli impegni internazionali contenuta all'art. 117 Cost., sembrerebbe adottarsi costantemente un approccio profondamente politico, cosa che, si è dimostrato, non corrisponde alla realtà giuridica del contesto in discussione.

Ci si sente di affermare che, l'unico esempio in controtendenza, sembra quello elaborato dalla Commissione di esperti incaricata durante l'esperienza del Governo Draghi e poi parzialmente ripreso nell'attuale legislatura dalla proposta dell'on. Morassut.

Al di là di questo d.d.l. che potrebbe essere sicuramente ripreso e ulteriormente implementato forse, come evidenziato di recente¹⁰⁵¹, accertata l'impossibilità di raggiungere questi obiettivi direttamente nelle sedi preposte, il potere legislativo stesso dovrebbe farsi promotore di un confronto pubblico ampio simile a quello instaurato diverse volte dall'INU (da ultimo nell'ambito dell'elaborazione di una nuova proposta legislativa che si sta discutendo in contemporanea con la scrittura di queste pagine¹⁰⁵²). Un confronto che sappia rintracciare “nei” territori le migliori discipline giuridiche “per i” territori, così a

¹⁰⁵¹ F. GIGLIONI, *Aspettando (ancora) la legge statale sulla rigenerazione urbana*, op. cit., p. 5.

¹⁰⁵² Cfr, “Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio”, cit.

lungo inquisite e mai realmente trovate e che però sappia partire da un presupposto fondamentale e dimenticato nel periodo fertile per le riforme a cavallo tra gli anni '90 del secolo scorso e i primi anni del 2000¹⁰⁵³: l'intervento legislativo statale non è più rimandabile e non può in nessun caso venire meno.

Partendo da queste riflessioni, nelle pagine seguenti si cercherà comunque di offrire alcune puntualizzazioni che potrebbero aiutare, in base a quanto emerso nell'analisi, a strutturare l'eventuale intervento legislativo statale.

¹⁰⁵³ Si vedano soprattutto le considerazioni svolte sulla proposta presentata dall'INU al suo XXI Congresso, tenutosi nel 1995 a Bologna, che esplicitava chiaramente la necessità di un intervento coordinato dei vari soggetti pubblici (v. par. 3, Capitolo I, Parte Prima). Come noto, a cogliere i suggerimenti emersi da quell'appello furono soltanto le Regioni, ma in uno Stato plurilivello come il nostro, l'intervento regolatorio di un solo livello di governo, anche il più preciso ed efficace possibile, da solo non basta.

Capitolo II

I principi (in transizione) della materia del governo del territorio, il loro ruolo e la conseguente architettura di competenze e funzioni

1. Quale modello regolatorio per il governo del territorio?

Seguendo le tendenze sin qui emerse e leggendole insieme alle evoluzioni della normativa europea analizzata, nonostante le tormentate vicende connesse all'aggiornamento della normativa statale, parrebbe comunque prospettarsi all'orizzonte un parziale ritorno a quell'approccio programmatico e a quell'impostazione che nella seconda metà del '900 tentò di fornire un'idea di programmazione come tecnica giuridica che si aggiunge, senza sostituire, a precedenti attività amministrative¹⁰⁵⁴ e che consente di sviluppare un'attività di giuridicizzazione delle politiche pubbliche attraverso regimi autorizzatori e atti di indirizzo politico-programmatico a medio termine¹⁰⁵⁵. Approccio che il diritto dell'economia, nell'epoca dell'apertura e integrazione dei mercati su scala globale, aveva considerato completamente superato e inattuale¹⁰⁵⁶.

Quell'esperienza, oltretutto, nel nostro Paese fallì miseramente e i programmi approvati, come il "Progetto '80", elaborato tra il 1968 e il 1971 dal Ministero del bilancio e della programmazione economica¹⁰⁵⁷, non furono mai realmente attuati, tanto da essere definiti solo "libri dei sogni"¹⁰⁵⁸. Di quel periodo resta comunque un lascito che appare molto utile in tempi in cui, uno degli obiettivi principali del diritto sembra quello di impedire che

¹⁰⁵⁴ Questa impostazione si deve in particolare a: M.S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1979, pp. 402 ss.; V. BACHELET, *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1975; ID, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957.

¹⁰⁵⁵ I più celebri esempi di tale attività possono sicuramente essere individuati nel "Piano Vanoni" del 1954 per lo sviluppo e l'occupazione e, soprattutto, nel Programma economico nazionale (1966-1970), alla cui redazione collaborarono illustri giuristi dell'epoca (Cfr. A. PREDIERI, P. BARUCCI, M.A. BARTOLI, G. GIOLI, *Il programma economico 1966-1970: Legge 27 luglio 1967 n. 685*, Milano, Giuffrè, 1967 e G. URBANI, *La programmazione economica come processo politico*, in *Riv. It. Scien. Pol.*, n. 2, 1974, pp. 287-350).

Sulla pianificazione economica che ha rappresentato per lungo tempo il fulcro di queste riflessioni dottrinali, si vedano: S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 1995; M. CARABBA, *Programmazione economica* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 113 ss.; E. PICOZZA, *Vicende e procedure della programmazione economica*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico dell'Economia*, vol. I, *La costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, pp. 23 ss.; G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Bari, Laterza 1973; G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1954, pp. 791 ss.

¹⁰⁵⁶ F. SARTORI, *Il diritto dell'economia nell'epoca neoliberalista tra scienza e metodo*, in *Riv. Dir. Ban.*, n. 2, 2022, p. 316.

¹⁰⁵⁷ Cfr. D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, op. cit., pp. 123-126.

¹⁰⁵⁸ S. AMOROSINO, *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, op. cit., p. 168, in cui l'Autore attribuisce l'espressione critica ad Amintore Fanfani.

l'espansione economica veda l'uso del suolo come oggetto di conquista e sfruttamento: la massimizzazione delle proiezioni spaziali delle aspettative sociali e, quindi, pubbliche in merito alla dimensione territoriale dello sviluppo e del benessere collettivo e, di qui, l'importanza delle mappature territoriali¹⁰⁵⁹.

E non è solo una riflessione astratta sulle nuove esigenze emergenti a suggerire una riscoperta delle “teorie della programmazione”, ma anche il ravvivato dibattito dottrinale internazionale¹⁰⁶⁰, probabilmente incentivato dalla stessa logica degli strumenti utilizzati per realizzare le politiche e gli obiettivi individuati oggi a livello sovranazionale¹⁰⁶¹. L'Ue, infatti, oltre ad imporre l'utilizzo della pianificazione agli Stati membri, sta progressivamente adottando atti legislativi (e quelli analizzati nei capitoli precedenti sono un chiaro esempio) che, in realtà, guardando alla loro sostanza, sembrano molto più vicini alle categorie giuridiche propriamente pianificatorie. I regolamenti sul clima, ad esempio, fissano obiettivi, prevedono una durata dell'azione, una valutazione costante e un impianto valutativo *ex post*. Tutte previsioni e tutti elementi storicamente più vicini agli atti di pianificazione/programmazione che allo strumento legislativo.

Questo modello regolatorio pare si stia affermando per un triplice motivo: innanzitutto, le molteplici crisi attraversate a livello globale negli ultimi anni, hanno aumentato a dismisura l'esigenza di efficacia ed efficienza dell'azione pubblica e i programmi proprio a questi due aspetti sono principalmente improntati; in secondo luogo, perché è evidente che lo strumento legislativo, come norma generale e astratta teoricamente capace di far fronte a tutti i mutamenti fattuali, si è in realtà rivelato incapace di programmare l'attività amministrativa e contrastare gli imprevisti sempre maggiori; di conseguenza, si è generalmente notato che le azioni normative volte a conseguire l'obiettivo, intese in senso statico, oltre a realizzarlo, possono persino finire per distruggerlo, aggravando la

¹⁰⁵⁹ D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, op. cit., p. 124, in cui l'Autore, ragionando su quella stagione evidenzia quanto fu contrassegnata da un approccio simile che oggi può essere “rivitalizzato”.

¹⁰⁶⁰ Cfr. J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2023; J.B. RUHL, H.J. RUHL, *Pre-planning Transformation to Avoid Collapse—Is it possible?*, in *Futures*, n. 144, 2022; B. LOZANO CUTANDA, J.C. ALLI TURRILLAZ, *Administración y legislación ambiental*, op. cit., pp. 367-402; T. KUOSA, *The Evolution of Strategic Foresight: Navigating Public Policy Making*, Londra, Routledge, 2016; K.F. GÄRDITZ, *Europäisches Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts*, Tübinga, Mohr Siebeck, 2009.

¹⁰⁶¹ Ci si riferisce soprattutto alle modalità di attuazione del *Nex generation EU*, del *Green Deal* e, più specificamente, a strumenti di cui ci si è già occupati come il PNRR, il PNIEC e il PNACC, aventi una incontrovertibile struttura programmatica, nonché conformati dall'esigenza, rimarcata in praticamente tutti gli atti normativi recenti menzionati, di considerare non un territorio astratto e asettico, ma un territorio con specifiche caratteristiche ed esigenze, su cui agire in maniera coordinata e secondo *step* di attuazione.

situazione. Il programma (generalmente confluito in un piano), ponendosi in una posizione intermedia nella fase del progresso della norma giuridica astratta verso azioni concrete ed essendo dotato di elementi prognostici e diagnostici, è capace di autocorreggersi e di adattarsi meglio alla forma dinamica del mondo e dei fenomeni da governare.

È chiaro, comunque, che siamo davanti ad esigenze programmatorie diverse rispetto a quelle che diedero vita al tentativo di programmazione economica generale degli anni '60. Oggi, un approccio siffatto, pur essendo contraddistinto da «atti programmatici generali, di indirizzo e di allocazione previsionale a medio termine di risorse pubbliche»¹⁰⁶², dev'essere innanzitutto separato da un contenuto strettamente economico e connesso allo sviluppo¹⁰⁶³ e, contemporaneamente, inserito in «un lungo procedere congiunto tra decisori pubblici europei e nazionali»¹⁰⁶⁴ e in un mondo contrassegnato dalla profonda incertezza data dal ripetersi costante di fenomeni imprevedibili e dalla conseguente maggiore necessità adattiva dei programmi. Inoltre, andrebbero imposti radicali cambiamenti alla maniera di procedere, ispirati proprio agli errori del passato, infatti oggi: a) è richiesta la definitiva presa d'atto del ruolo decisivo che devono avere le singole amministrazioni pubbliche territoriali interessate sia nei processi di creazione delle scelte strategiche, sia negli ambiti dell'attuabilità e dell'attuazione della programmazione e delle riforme ad essa connesse (compresa quella eventualmente urbanistica); b) è richiesto che all'approccio sistemico corrisponda una dimensione territoriale degli interventi, i quali devono risultare calati, anche tramite la raccolta di dati e il monitoraggio costante, nell'effettivo contesto

¹⁰⁶² S. AMOROSINO, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, op. cit., p. 49, concezione che rimanda direttamente alle riflessioni di teoria generale mosse da M.S. Giannini nella celebre voce sulla "pianificazione" contenuta nell'Enciclopedia del Diritto, ove il Maestro del diritto amministrativo italiano osservava che tutte le organizzazioni un minimo complesse, pubbliche e private, "funzionano" dandosi dei programmi ed agiscono in funzione della loro realizzazione. Programmazione che assume anche valore giuridico quando esista nell'ordinamento una norma giuridica che se ne occupi (M.S. GIANNINI, *Pianificazione* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 629 ss.).

¹⁰⁶³ Se infatti in Italia intorno agli '60 si era auspicato che il diritto urbanistico fosse posto al servizio della programmazione economica nazionale, in altri Paesi europei come la Francia ciò è effettivamente avvenuto e ha contrassegnato a lungo l'evoluzione di questo ambito giuridico. Negli anni '80 infatti, l'*aménagement du territoire* francese passò dall'essere una semplice tecnica amministrativa per la promozione della decentralizzazione industriale, all'essere trasformato progressivamente in un modello spaziale di pianificazione economica nazionale (J.M. AUBY, R. DUCOS ARDER, *Droit Administratif*, Parigi, Dalloz, 1980, p. 199).

¹⁰⁶⁴ S. AMOROSINO, "Neoprogrammazioni" pubbliche o private e mercati in trasformazione, op. cit., p. 49, ove l'Autore cita il PNRR e il PNIEC come validi esempi di tale tendenza, evidenziando che nelle nuove forme del governare, oggi, i macroindirizzi generali sono definiti, a monte, in sede Ue e riscrivono radicalmente i rapporti tra ordinamento interno ed europeo, richiedendo rapporti e verifiche continui e sempre più frequenti tra la Commissione Ue ed il Governo. Questo cambio di scenario, peraltro, è stato notato in dottrina sin dagli anni 2000 in merito alle riflessioni sulla gestione dei "Fondi strutturali" e della Politica di coesione, che secondo alcuni avevano già dato avvio a una fase di "neo-programmazione". Cfr. A. PREDIERI, *Europeità dei fondi strutturali. Compendio e metafora*, in A. PREDIERI (a cura di), *Atti del Convegno su Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, op. cit., pp. 3 ss.

spaziale e non “paracadutati” dall’alto in maniera astratta e senza valutazioni concrete preventive¹⁰⁶⁵.

Proprio con riferimento a quest’ultimo punto, è pure vero che le tematiche della programmazione e della pianificazione, perlomeno per quanto riguarda i profili territoriali, hanno ricevuto sempre costante attenzione¹⁰⁶⁶, ma sono stati poi perlopiù legati, dal decisore pubblico, a soluzioni parziali e frammentarie, non connesse a un adeguato apparato normativo e, pertanto, caratterizzate da modalità ed estensioni differenziate sul territorio nazionale¹⁰⁶⁷, tanto da far dubitare sensibilmente sul fatto che oggi esista realmente una strategia nazionale che sappia fungere da guida verso i principali obiettivi territoriali¹⁰⁶⁸. E si badi bene, il termine “guida” è qui utilizzato, come già fatto in dottrina¹⁰⁶⁹, non per identificare una programmazione strategica territoriale che permetta soltanto di garantire un mero agire razionale rispetto allo scopo, ma anche la ricerca di un’intesa tra i differenti attori e il consenso più ampio possibile.

In buona sostanza, possiamo affermare che, rispetto alla vecchia programmazione determinista, oggi si è davanti soprattutto alla necessità di dotarsi di una programmazione orientista. Dimensione in cui il concetto di “programmazione strategica” individua prevalentemente una modalità d’agire, una prassi, che sappia garantire, in virtù delle esigenze messe in evidenza pocanzi, controllo costante dei risultati, coordinamento, collaborazione e adattività. Una prassi in cui, pur essendo rilevanti i principi e le linee

¹⁰⁶⁵ L’assenza di questi requisiti è stata infatti individuata in dottrina tra le ragioni del fallimento della stagione “programmatoria” passata e indici delle stesse problematiche sono stati individuati anche in recenti azioni normative economiche (M.C. MALAGUTI, *Vincoli internazionali all’attività di riforma*, in *Mon. Cred.*, n. 274, 2016, pp. 100-110).

¹⁰⁶⁶ Si vedano, tra i tanti: R. GALLIA, *Sviluppo economico e attrezzatura del territorio. Alle origini della valutazione nell’amministrazione italiana*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 2, 2018, pp. 483 ss.; F. CIMBALI, «Programmazione» e «strategia» nell’uso del territorio, op. cit., pp. 863 ss.; D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, op. cit., 2014, pp. 141 ss.; S. ANGELETTI, *Ascesa e declino della pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche?*, in *Riv. Trim. Scien. Amm.*, 2013, n.3 pp. 37 ss.; M. TUCCI, *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2003; G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 796 ss.; G. MIELE, *La pianificazione urbanistica*, in *La pianificazione urbanistica, Atti del vii Convegno di studi di Scienza dell’amministrazione, Varenna, 14-17 Settembre 1961*, op. cit., pp. 29 ss.; F. BENVENUTI, *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale*, in *Pianificazione regionale e provinciale. Atti del Convegno internazionale, Passo della Mendola, 3-7 settembre 1955*, Trento, 1956, pp. 35 ss.

¹⁰⁶⁷ T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, op. cit., p. 101.

¹⁰⁶⁸ Come esempio lampante di tale osservazione possono essere considerate le tribolate vicende del Comitato interministeriale per le politiche urbane (C.I.P.U.), istituito con l’art. 12-bis della l. n. 7 agosto 2012, n. 134, il quale dopo essere stato convocato pochissime volte e aver sollevato diverse perplessità a causa dei compiti generici e dei poteri di intervento limitati ad esso attribuiti, è stato di recente oggetto di una parziale ristrutturazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m. 23 novembre 2021).

¹⁰⁶⁹ Si richiamano le riflessioni di D. DONATI, *Città strategiche. L’amministrazione dell’area metropolitana*, op. cit., pp. 120-121, in cui l’Autore richiama anche il pensiero di Weber, Habermas e Healey.

direttrici offerte dalle politiche e dalle azioni europee, divengono di estrema importanza anche i contenuti concreti delle singole programmazioni nazionali e territoriali. Perché proprio dal coordinamento o dalla contraddizione di queste azioni a livello nazionale sembra dipendere direttamente il successo o il fallimento definitivo di queste politiche.

Volendo inserire queste considerazioni ancor di più nel contesto giuridico attuale, per verificare quanto sostenuto, può essere presa in considerazione un'altra azione programmatica che si inserisce nel quadro sempre più strategico appena delineato e che astrattamente potrebbe essere ritenuta virtuosa e ispirata a quei principi che dovrebbero informare l'azione dei pubblici poteri agenti sul territorio, ossia il programma PINQuA (Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare)¹⁰⁷⁰. Avviato già nel 2019, esso mira a coniugare i diversi temi che concorrono a definire la rigenerazione urbana: l'abitazione sociale, la qualità ambientale, la rigenerazione sociale, la cura dei beni e degli spazi pubblici, l'arresto al consumo di suolo, l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare pubblico etc.

Consultando l'apposito *Report* predisposto dal Ministero¹⁰⁷¹ e guardando ai primi commenti al Programma, gli obiettivi risultano però in parte disattesi. In particolare, il limite più grande di questo strumento, per farsi propulsore della nascita di ambienti urbani innovativi, parrebbe rintracciabile nella mancanza di uno specifico pacchetto normativo che possa dotare gli interventi di una vera e propria visione d'insieme¹⁰⁷². Ancora una volta, dunque, emerge il peso dell'assenza di una normativa quadro che definisca gli obiettivi statali in materia di rigenerazione urbana e che li inserisca nella prospettiva di quella riscrittura dei principi fondamentali di governo del territorio, già richiamata. D'altronde, la dignità giuridica acquisita dalla programmazione ha sempre trovato

¹⁰⁷⁰ Il Programma PINQuA, avviato ai sensi dell'art. 1, comma 437 ss. della legge 27 dicembre 2019, n. 160 e ulteriormente disciplinato dal d.l. 395 del 16 settembre 2020, è stato promosso congiuntamente da MIMS, MEF e MiBACT con l'obiettivo di "ridurre il disagio abitativo e insediativo, con particolare riferimento alle periferie". Il programma, a cui il d.m. 7 ottobre 2021, n. 383 del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ha assegnato 2,8 miliardi del PNRR e circa 20 milioni derivanti da residui 2019 e 2020, si prefigge di finanziare determinati progetti presentati sotto forma di "Proposta", per una cifra massima di 15 milioni e, nel caso di "progetto pilota", per una cifra massima di 100 milioni. I progetti dovrebbero distinguersi per il potenziale impatto strategico sul territorio e per l'elevato orientamento all'attuazione del *Green Deal* Europeo e della *Digital Agenda*. All'analisi del programma, peraltro con uno specifico *focus* sul tema dell'invecchiamento medio della popolazione, è dedicato l'intero n. 2, 2022, della Rivista *Abitare e anziani informa*, consultabile al link: https://www.abitareanziani.it/wp-content/uploads/2022/05/AeA_2_2022.pdf.

¹⁰⁷¹ "Report sul PINQuA" presentato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: <https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2022-06/Report%20PINQuA.pdf>.

¹⁰⁷² S. OMBUEN, *Il programma PINQuA e la rigenerazione urbana sostenibile nel futuro dell'Italia*, in *Abitare e anziani informa*, n. 2, 2022, p. 5. Il termine non è scelto a caso, dato che proprio la "visione d'insieme" da dare agli interventi è individuata tra gli obiettivi principali del programma presentati con il *Report* del MIT già citato (pp. 34-35).

riferimento esplicito in specifiche disposizioni normative che per prime si fanno carico, usufruendo di questo strumento, della concretizzazione dell'interesse pubblico considerato degno di protezione dall'ordinamento¹⁰⁷³. Questa carenza si ripercuote direttamente sulla coerenza del prodotto della programmazione.

Invero, guardando agli interventi finanziati nell'ambito PINQuA, nonostante nel programma si tenga conto, per la prima volta in modo esplicito, del principio generale di *Do not significant harm* e siano stati previsti nella valutazione delle proposte degli specifici indicatori di impatto, solo alcuni progetti (quelli finanziati nel centro-sud) prevedono unicamente interventi di recupero e di riconversione di edifici esistenti ed in stato di degrado, mentre altri (i progetti pilota delle regioni settentrionali) pongono l'accento sugli interventi di nuova edificazione (70,04%) e, quindi, imporranno nuovo consumo di suolo¹⁰⁷⁴, che, seppur circoscritto nel contesto generale del Programma (2% della superficie interessata, pari a 434.478,12 m²¹⁰⁷⁵), si pone in netto contrasto con altre politiche parallele¹⁰⁷⁶. Comparando, infatti, la localizzazione di queste aree di nuovo suolo consumato, si scorge che esse sono prevalentemente situate in Lombardia, la quale, in base al Rapporto ISPRA-SNPA 2023 sul consumo di suolo in Italia, redatto grazie alla cartografia satellitare di tutto il territorio e alle banche dati disponibili per ogni Comune italiano, rappresenta la Regione con la più alta superficie di territorio consumato nel 2022¹⁰⁷⁷ (con 907,84 ettari in più¹⁰⁷⁸).

A ciò si aggiunge che, al di là di un generico requisito quantitativo minimo dei progetti ubicati nel Mezzogiorno (40%), nel programma manca qualsiasi impostazione che ponga l'accento sulla distribuzione e sulla localizzazione delle sofferenze abitative, sull'andamento demografico, sulle particolari esigenze della popolazione e dunque sulle disparità territoriali in modo da «orientare flussi di risorse differenziati che diano modo di

¹⁰⁷³ F. CIMBALI, «Programmazione» e «strategia» nell'uso del territorio, op. cit., p. 864, ove l'Autore riprende la teorizzazione di G. MIELE, *La pianificazione urbanistica*, op. cit., pp. 29 ss.

¹⁰⁷⁴ Il programma PINQuA – Analisi del programma a cura della Redazione di AeA, consultabile al link: https://www.abitareanziani.it/wp-content/uploads/2022/05/AeA_2_2022.pdf, pp. 11-13 e pp. 14 ss. per quanto riguarda gli specifici progetti finanziati.

¹⁰⁷⁵ “Report” sul PINQuA, cit., p. 36.

¹⁰⁷⁶ A queste considerazioni si affianchino le riflessioni già poste in merito agli effetti di alcune azioni territoriali su territori diversi anche non contigui con quelli oggetto dell'iniziativa.

¹⁰⁷⁷ Cfr. Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, *Report* “Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici”, cit.

¹⁰⁷⁸ *Ivi*, “Dati principali a livello regionale, provinciale e comunale”, Tabella 1.

affrontare le diversificate esigenze»¹⁰⁷⁹, come previsto dai principi cui la rigenerazione, fattasi traino anche degli obiettivi di coesione, dovrebbe essere improntata.

Per quanto riguarda, invece, il coinvolgimento delle amministrazioni territoriali nei processi di creazione delle scelte strategiche e negli ambiti dell'attuabilità e dell'attuazione della programmazione, il finanziamento è stato rimesso generalmente alla capacità e prontezza delle singole amministrazioni, chiamate a impiegare uomini e mezzi per competere tra loro e aggiudicarsi risorse per lavori e opere che, senza una visione generale, rischiano di essere limitati a pratiche di sostituzione edilizia o al recupero di qualche vuoto urbano, confliggendo con una corretta e razionale organizzazione del territorio generalmente inteso.

È poi presumibile che siano state proprio quelle aree amministrate da enti più attivi e propositivi verso le sfide territoriali a vedersi riconoscere un ennesimo incentivo, a discapito di quei territori in cui, invece, la situazione territoriale è già compromessa e potrebbe esserlo maggiormente nei prossimi anni. Si vedano, in questo senso, gli strettissimi requisiti richiesti per la presentazione dei "progetti pilota", ove era presente la richiesta di un progetto "di livello definitivo/esecutivo" nel tempo massimo di cinque mesi, il che ha poi comportato la presentazione di sole nove istanze di finanziamento.

Emerge, come si è già sottolineato nel capitolo II della Parte Seconda, quanto si fatichi, pure nelle azioni che astrattamente potrebbero essere definite strategiche, a «intendere il territorio come un costruito dell'azione collettiva [...] anziché come una dotazione statica di risorse (abitanti, territorio, infrastrutture)»¹⁰⁸⁰. Per di più, la valutazione preventiva di dati e tendenze inerenti a profili rilevanti, azione che, come visto, si sta prepotentemente affermando a livello sovranazionale, non emerge nemmeno in maniera labile e il territorio nel Programma sembra quasi un'entità piatta contraddistinta dalle medesime esigenze e caratteristiche. La sostenibilità dei territori italiani, che dovrebbe garantire la cura contestuale dei profili ambientali, economici e sociali¹⁰⁸¹, a livello urbanistico continua ad essere dunque perseguita principalmente tramite «interventi settoriali, spesso pure

¹⁰⁷⁹ S. OMBUEN, *Il programma PINQuA e la rigenerazione urbana sostenibile nel futuro dell'Italia*, in *Abitare e anziani informa*, op. cit. p. 5.

¹⁰⁸⁰ R. CAMAGNI, *Cos'è e a cosa serve un piano strategico*, in A. TANESE, E. DI FILIPPO, R. RENNIE (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, op. cit., p. 25.

¹⁰⁸¹ E. BOSCOLO, *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, op. cit., p. 17.

disfunzionali»¹⁰⁸² e strumenti che risultano ancora soltanto abbozzati¹⁰⁸³. Continuando ad agire in questa maniera, senza una base territoriale di riferimento, con piani e azioni che spesso si contraddicono e con finanziamenti che (in)seguono le esigenze di specifici ambiti e interventi contingenti, si continuerà ad adottare una logica, in concreto, radicalmente e volutamente anti-pianificatoria¹⁰⁸⁴.

E si usa “volutamente” perché questo scenario non è altro che il perpetuarsi di ciò che nel corso degli anni è continuamente avvenuto nel nostro ordinamento e dell’idea secondo cui gli interventi relativi a una programmazione territoriale complessa debbano essere definiti sia al di fuori della fase di pianificazione urbanistico-territoriale, sia al di fuori dei principi emergenti dalla legislazione statale vigente. Si preferisce costantemente spostare le decisioni territoriali in contesti in cui l’unico profilo rilevante sembra essere il reperimento di risorse pubbliche e private per realizzare gli interventi. L’assetto territoriale, come osservato in dottrina, finisce così per essere generalmente definito *ex novo* in una sede atipica e con principi giuridici propri¹⁰⁸⁵. È impossibile, in questo contesto, pensare che si

¹⁰⁸² T. FAVARO, *Transizione sociale e sostenibilità dell’abitare. la «funzione pubblica della casa» tra regolazione e programmazione*, op. cit., p. 502.

¹⁰⁸³ Eppure, anche in questo caso, non mancano esempi esteri da cui è possibile prendere spunto. Uno tra questi può essere individuato nel PPG3-*Housing* britannico del 2000 tramite cui il Governo inglese, al fine di assicurare l’effettività del principio di conservazione della risorsa “suolo”, introdusse modalità di determinazione del fabbisogno abitativo, ancorato non esclusivamente a dati statistici (*trend based projections*) ma ad ulteriori presupposti calibrati sulla capacità residua delle aree urbane, sulla ricognizione delle zone industriali sotto-utilizzate o dismesse da rigenerare, sull’impatto ambientale e sulla capacità delle infrastrutture esistenti di sopportare un nuovo carico urbanistico. In seguito, proseguendo su questo approccio, sono stati creati i cd. *Urban Regeneration* (programmi di recupero e riqualificazione del patrimonio immobiliare alla scala urbana che puntano a garantire qualità e sicurezza dell’abitare sia dal punto di vista sociale sia ambientale, in particolare nelle periferie più degradate). Si tratta di interventi che, rivolgendosi al patrimonio edilizio preesistente, limitano il consumo di territorio salvaguardando anche il paesaggio e l’ambiente, promuovendo la sostenibilità e differenziandosi quindi da un altro strumento settoriale e più simili alle azioni diffuse nel nostro ordinamento (i cd. *Urban Renewal Plan*), “piani di rinnovamento urbano”, che rappresentano interventi prevalentemente di demolizione e ricostruzione, in cui prevalgono generalmente gli aspetti economici dell’intervento. Per un approfondimento di tali strumenti creati e sviluppati nel Regno Unito si rimanda a: G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell’abitato*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1, 2018, pp. 130-133; P. CHIRULLI, *Le politiche sul contenimento di suolo nel Regno Unito*, op. cit., pp. 75 ss.

¹⁰⁸⁴ Giunge a conclusioni simili e avverte di questo rischio, ragionando sull’impatto del PNRR sulle “città medie”, anche G. LOMBARDINI, *Il ruolo delle città medie nel sistema urbano italiano e gli impatti potenziali del PNRR*, in AA.VV., *Città e territori nel PNRR. Casi e approfondimenti. Working Papers Urban@it*, op. cit., p. 39.

¹⁰⁸⁵ R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, op. cit., p. 250, ove l’Autore evidenzia che le Regioni hanno comunque provato, tramite soluzioni alternative, ad invertire questa tendenza, ma con risultati alteri. In questo senso, con riferimento a uno strumento specifico (i programmi di riqualificazione urbana) anche G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio. Trattato dei diritti reali*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2013, p. 654. Nel contesto attuale poi, può essere osservato che l’apporto dei privati (ma anche di altri soggetti pubblici diversi dallo Stato) è fondato sulla funzionalità dei progetti presentati dai richiedenti agli obiettivi indicati nei richiamati atti programmatici di indirizzo o nei piani attuativi (S. AMOROSINO, “*Neoprogrammazioni*” *pubbliche o private e mercati in trasformazione*, op. cit., pp. 53-54). Il “meccanismo condizionale” tramite cui si partecipa al programma finisce però per essere il piano o

possano effettivamente far dialogare quegli interventi strategici preposti alle transizioni perseguite e una pianificazione che si fa contenitore indiretto e asettico, rimanendo di fatto troppo spesso priva di quella visione ampia che la dottrina italiana e straniera continua a invocare¹⁰⁸⁶.

Richiamando, adesso, anche l'impatto ordinamentale dell'urbanistica "per progetti", dell'art. 11 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (cd. "Piano casa"), delle costanti deroghe al PRG disposte con legge regionale e della più generale tendenza di depianificazione¹⁰⁸⁷, può quindi affermarsi che non si è davanti a singole disfunzioni settoriali, ma a una vera e propria tendenza distorsiva che interessa per intero il contesto del governo del territorio italiano.

D'altronde, queste azioni, pensate, anch'esse, per far fronte ad esigenze contingenti e per permettere al settore edilizio di svolgere il ruolo di traino in un periodo di ripresa successivo a una crisi economica, hanno assunto sempre più stabilità e centralità. Dall'inizio del secondo decennio del 2000, complice anche il ripetersi di momenti di crisi sempre più ravvicinati, nel nostro ordinamento è stata quindi registrata un'ulteriore e più marcata fuga dalla pianificazione urbanistica (e paesaggistica) e il territorio ha iniziato ad essere generalmente governato "in deroga"¹⁰⁸⁸. L'uso del territorio ha iniziato, infatti, ad

programma cui si aderisce (spesso settorializzato e distante dai bisogni concreti dei singoli territori), finendo, di fatto, per contraddire quelle stesse logiche di "integrazione" tra le politiche cui la maggior parte dei fondi pubblici che finanziano queste attività sono destinati.

¹⁰⁸⁶ D. DONATI, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, op. cit., pp. 131-137; A. CEREZO IBARRONDO, *El refuerzo de la naturaleza reglamentaria de los instrumentos de ordenación urbanística bajo la perspectiva del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado*, in *Reala*, 2022, p. 203; G. IACOVONE, *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *giustamm.it*, n. 4, 2018, pp. 13 ss.; A. SIMONATI, *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?*, op. cit., pp. 229 e 245; F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici: metodo di governo del territorio a confronto*, op. cit., 2012, *passim* e, in special modo, p. 70.

¹⁰⁸⁷ Cfr. cap. I e II della Parte Prima dell'elaborato.

¹⁰⁸⁸ Questo fenomeno, già all'indomani dell'approvazione di alcune previsioni "emergenziali" successive alla crisi economica del 2008-2010, aveva spinto la dottrina ad evidenziare i possibili rischi (L. DE LUCIA, V. CERULLI IRELLI, in *Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) de-pianificazione del territorio*, op. cit., pp. 109 ss.). Ciò non è però bastato ad evitare che le modalità d'azioni si trasformassero in ordinarie modalità di gestione del territorio, tanto dall'ispirare persino gli ultimi interventi riformatori del testo unico dell'edilizia (cfr. A. GIUSTI, *Deroghe agli standard e volumetrie premiali nella disciplina dell'art. 2 bis del Testo unico dell'edilizia*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2022, pp. 258 ss.). Sugli effetti pratici di questa "distorsione" legislativa, su singoli esempi di evoluzione della normativa regionale e sull'importante apporto interpretativo offerto dalla Corte Costituzionale in argomento si veda la recente analisi di M. DE DONNO, *La pianificazione come principio fondamentale*, op. cit., pp. 139 ss.

essere disciplinato in via ordinaria tramite forme semplificate e celeri e il costante riconoscimento di misure premiali¹⁰⁸⁹.

Anche in uno dei pochi settori (quello urbanistico) in cui, almeno in teoria, “il Piano” non è mai venuta a mancare, bisogna allora riaffermare l’essenza stessa dell’attività di pianificazione, che è programmazione, strategia e controllo e non pianificazione solo a livello formale, semplice idea di territorio per nulla prescrittiva e puntualmente derogabile.

Come farlo in concreto? Come uscire da queste contraddizioni? È bene, innanzitutto, comprendere che molti dei problemi riscontrati nella materia sono proprio connessi al fatto che la locuzione governo del territorio non identifica più né una materia legislativa, né una funzione amministrativa nei sensi storici dei termini¹⁰⁹⁰. Anzi, questo ambito giuridico è espressione lampante del disallineamento tra le materie giuridiche e le esigenze attuali, che intersecano trasversalmente i diversi settori del diritto creando inaspettate connessioni e nuovi inquadramenti ordinamentali¹⁰⁹¹. In tale scenario, sia un approccio per settori come quello che ha storicamente informato in maniera pervasiva il nostro ordinamento, sia anche, un approccio improntato a una generalizzata pianificazione statale come quella che va progressivamente affermandosi, possono reggere solo se alla base c’è un’impostazione di sistema capace di indicare la rotta, ma anche di correggerla quando qualcosa non funziona¹⁰⁹².

¹⁰⁸⁹ Ciò principalmente sulla base dell’Intesa del 2009, in cui il Governo si era impegnato ad emanare il secondo dei provvedimenti previsti (ossia un d.l.) con l’obiettivo di semplificare alcune procedure di competenza esclusiva dello Stato, al fine di rendere più rapida ed efficace l’azione amministrativa di disciplina dell’attività edilizia. In virtù di tale previsione sono state approvate infatti norme come l’art. 5, commi 9-14 del d.l. n. 70/2011 (conv. in l. n. 106/2011) che ha sdoganato senza termine e pressoché su tutto il territorio nazionale la possibilità di prevedere il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici anche per il mutamento delle destinazioni d’uso e di intervenire con demolizione e ricostruzione con ampliamenti volumetrici e di superficie, con modifiche di sagoma e delocalizzazione delle premialità in diverse aree di sedime (tanto per gli edifici residenziali e per quelli a destinazione produttiva, quanto per i fabbricati presenti nelle aree rurali e in quelle sottoposte a tutela paesaggistica).

¹⁰⁹⁰ Cfr. i risultati dell’analisi svolta nei due capitoli della Parte Prima dell’elaborato.

¹⁰⁹¹ B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, op. cit. pp. 61-62. Aspetto emerso anche nel presente studio e, in particolare, nel cap. II della Parte Prima.

¹⁰⁹² Lo ha evidenziato di recente E. CHITI, *Chiaroscuro: la tutela degli ecosistemi nel contesto del Green Deal*, op. cit., osservando, con riferimento alle “sfide ecologiche” che si pongono davanti, che «occorre [...] sviluppare e potenziare l’approccio ecosistemico delle varie normative, ad esempio introducendo principi ecologici che permettano di tracciare l’evoluzione degli ecosistemi, predirne le crisi e impedirne il collasso: come osservato da Daniel Hering e altri ecologi in un recente *policy forum* di *Science*, questo approccio resta marginale nell’attuazione della normativa sul ripristino della natura, dove prevale l’attenzione a singole specie e habitat» e lo ha ribadito M. DE DONNO, *A margine del post di Edoardo Chiti. La tutela europea degli ecosistemi e le prospettive per il governo del territorio italiano*, op. cit., 2024, la quale, ragionando proprio sulle osservazioni di Chiti e applicandole al governo del territorio ha sottolineato che «il rischio è che proprio l’attuale assenza di un’adeguata e aggiornata cornice legislativa a livello statale e l’incertezza

A questo punto dello studio e avallata questa impostazione, potrebbero intraprendersi diverse strade per intercettare profili di innovazione nella regolazione attinente all'uso e alla gestione del territorio. Nel corso degli anni, infatti, tanto è stato scritto e detto, ad esempio, sul percorso intrapreso dall'Unione europea per migliorare la qualità dell'attività normativa (cd. *better regulation*¹⁰⁹³), sull'importanza degli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche¹⁰⁹⁴, sulle possibili riforme istituzionali che possano dotare l'ordinamento di un apparato delle fonti del diritto più idoneo alle nuove forme di *governance*¹⁰⁹⁵ etc. Si ritiene, però, dato quanto emerso nelle pagine già scritte, che ci sia una strada più immediata non ancora battuta, pur essendo anch'essa costantemente invocata, per provare a rivitalizzare questa parte dell'ordinamento ancor prima e indipendentemente da riforme istituzionali di più ampia portata.

Si è visto come già negli anni del dopoguerra fu evidenziato quanto fosse necessario realizzare una riforma urbanistica generale improntata a un preciso assetto metodologico: ripensare radicalmente i principi ispiratori del diritto urbanistico e considerare unitariamente sfere astrattamente separate come quella economica e quella urbanistica, quali parti interdipendenti di un modello di trasformazione complessiva dello Stato¹⁰⁹⁶. Era un'epoca in cui, in parte come avviene oggi, il disegno politico-strategico, in virtù della portata degli obiettivi delle politiche pubbliche, si intrecciava saldamente con le elaborazioni degli studiosi (economisti, urbanisti, giuristi)¹⁰⁹⁷ e assumeva un'accezione tecnico-ideologica. Fu l'epoca di grandi innovazioni giuridiche¹⁰⁹⁸, ma anche del

giuridica che ne deriva inducano lo Stato stesso – e, in particolare, l'Esecutivo – a ricercare nell'(apparente) unilateralità di questi piani una soluzione per dettare misure generali che non trovano approdo a livello legislativo».

¹⁰⁹³ L'obiettivo, affermato già nelle conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992, prevede di rendere più chiara, semplice ed efficace la normativa comunitaria (Conclusioni di presidenza del Consiglio Europeo 1992, Edimburgo 11-12 dicembre 1992, Parte A, specialmente pp. 33 ss.) ed è stato riproposto anche dalla Commissione europea in carica con la Comunicazione COM(2021) 219 def., ove sono indicati come principali obiettivi: 1) l'esigenza di una maggiore condivisione degli sforzi regolatori; 2) l'esigenza di migliorare la comunicazione con gli *stakeolder* e con il pubblico in generale; 3) l'esigenza di maggiore trasparenza; 4) l'esigenza di migliorare gli strumenti per consentire una maggiore semplificazione ed una riduzione degli oneri amministrativi collegati all'attività legislativa.

¹⁰⁹⁴ Il tema è ampiamente trattato nella recente opera: F. DAL CANTO, A. SPERTI (a cura di), *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021*, Torino, Giappichelli, 2022.

¹⁰⁹⁵ Cui si è accennato, a più riprese, anche nel presente elaborato e, in special modo, nella Parte Prima.

¹⁰⁹⁶ S. AMOROSINO, *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, op. cit., p. 170.

¹⁰⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁹⁸ Si pensi, in tal senso, alla riforma delle pensioni, allo statuto dei lavoratori, alla modernizzazione del bilancio statale, all'istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, alla riforma sanitaria, all'istituzione della scuola media unica, alla riforma tributaria e, anche, al divorzio e al nuovo diritto di famiglia, tutte azioni riformatrici intraprese e realizzate tra gli anni '60 e '70.

fallimento di ogni velleità capace di inserire la riforma urbanistica auspicata¹⁰⁹⁹ tra quegli interventi capaci di dare un volto nuovo al Paese e all'ordinamento.

Si è così arrivati al governo del territorio descritto nei primi due capitoli: un ambito giuridico che, in un diritto amministrativo inizialmente sorto come diritto non codificato e governato da principi capaci di orientare l'uso e arginare l'abuso del potere pubblico¹¹⁰⁰, rappresenta oggi un contesto che, paradossalmente, è contraddistinto dall'incessante produzione di disposizioni di dettaglio derogatorie, diversificate, lacunose, frammentate e a volte incoerenti, in vigenza di pochissimi principi generali (ritenuti realmente tali) capaci di svolgere una funzione di coordinamento/indirizzo e, al contempo, di fungere da parametri flessibili ed elastici suscettibili di un costante adeguamento ai mutamenti repentini del contesto giuridico e sociale¹¹⁰¹.

L'individuazione, l'ampliamento, la condivisione e la successiva positivizzazione di alcuni chiari principi che svolgano queste funzioni rappresentano, dunque, un importante traguardo da raggiungere quanto prima per l'ordinamento.

2. *Quale ruolo per i principi nell'ordinamento?*

Negli ordinamenti moderni, secondo la dottrina, «non si può mai parlare di lacune come assenza di criteri per risolvere un caso, posto che [...] non vi possono non essere all'interno dell'ordinamento, valutato nella sua complessità sistematica, principi idonei a

¹⁰⁹⁹ Si vedano in tal senso le proposte avanzate da P. SARACENO, *Programma economico e pianificazione urbanistica*, 1963, in *Urbanistica*, n. 38, pp. 10 ss.

¹¹⁰⁰ Fino all'adozione della legge n. 241 del 1990, infatti, in assenza di una cornice generale, i giudici amministrativi iniziarono a estrapolare dalle discipline di settore dei veri e propri "principi di diritto" da rispettare (in senso prevalentemente garantistico) nel contesto dell'azione amministrativa e, soprattutto, nell'elaborazione del provvedimento, il quale divenne il frutto di un'attenta ponderazione di interessi non esente da vincoli. Anche la legge sul procedimento amministrativo fu peraltro inizialmente intesa come una legge "prevalentemente di principi" (F. MERUSI, *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, in G. SCIULLO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa. Quaderni della Spisa*, Bologna, Bononia University Press, 2006 p. 262-263). Già all'epoca della Commissione presieduta dallo studioso MARIO NIGRO, i cui lavori ispirarono fortemente la legge 241, prevalse infatti l'idea di non ingessare il procedimento amministrativo in schemi troppo rigidi (cfr. la "Relazione finale" della Commissione di studio presieduta da Mario Nigro e il parere del 19 febbraio 1987, n. 7, del Consiglio di Stato in Adunanza Generale sullo schema di d.d.l. elaborato dalla stessa commissione), consultabili ai seguenti link: <http://legislature.camera.it/dati/leg09/lavori/stampati/pdf/45040001.pdf>; <https://lexitalia.it/a/2011/40878>.

¹¹⁰¹ Sull'importanza crescente dei principi intesi come adeguati strumenti regolatori per contrastare la frammentazione del contesto legislativo che caratterizza il diritto amministrativo attuale, si veda: M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e principi generali*, in M. D'ALBERTI (a cura di), *Le nuove mete del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 67 ss.

individuare la soluzione»¹¹⁰². Ciò posto, appare estremamente rilevante la modalità tramite cui un ordinamento sceglie di individuare questi principi capaci di guidare l'interprete nell'articolato contesto normativo, dato che le vie per arrivare alla loro enucleazione paiono multiple¹¹⁰³.

Gli ordinamenti di *common law* hanno assegnato storicamente questo ruolo al giudice e alla casistica giurisprudenziale¹¹⁰⁴, mentre quelli di *civil law* tendono a ricondurli al piano del diritto positivo e della codificazione¹¹⁰⁵.

Per quanto attiene specificamente all'ordinamento italiano, questo aspetto è dipeso principalmente dall'elaborazione di alcuni importanti studiosi in merito a celebri norme (l'art. 12 delle "Preleggi" al Codice Civile e il contenuto della Costituzione repubblicana *in primis*), in base alle quali, superando quanto sostenuto dalla dottrina precedente¹¹⁰⁶, fu definitivamente affermato che i principi possono essere formulati in apposite disposizioni legislative e sono norme giuridiche a tutti gli effetti, pur essendo sempre possibile rintracciarli anche nel "diritto non volontario"¹¹⁰⁷.

A dir la verità, anche negli ordinamenti dell'Europa continentale, non si è mai raggiunta una soluzione definitiva alla questione e si è costantemente oscillato tra la posizione tenuta dai promotori dell'utilizzo dei principi, delle clausole generali e degli *standard* valutativi come tecniche normative di tipo evolutivo, utilizzando un metodo in cui legge e giurisprudenza si integrano a vicenda¹¹⁰⁸, tra quella dei giuristi che hanno a lungo guardato

¹¹⁰² N. LIPARI, *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 217.

¹¹⁰³ N. BOBBIO, *Principi generali del diritto* (voce), in *Nov. Dig. It.*, vol. XIII, Torino, UTET, 1976, p. 894.

¹¹⁰⁴ R. BALDWIN, *Rules and government. Non—statutory rules and administrative law*, Oxford, Clarendon Press, 1965, pp. 16-56; J. RAZ, *Legal Principles and the Limits of Law*, in *The Yale Law Journal*, 1972, n. 5, pp. 223 ss.; R. DWORKIN, *The Model of Rules*, in *The University of Chicago Law Review*, 1967, n. 35, pp. 14 ss.

¹¹⁰⁵ G. ALPA, *I principi generali*, in G. IUDICA, P. ZAITTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 6.

¹¹⁰⁶ Soprattutto da SANTI ROMANO, il quale considerava un errore da cui tenersi scrupolosamente alla larga quello di ricostruire i principi generali nelle disposizioni scritte tramite quegli stessi procedimenti analogico-induttivi finalizzati a colmare le possibili lacune al livello della legislazione ordinaria (S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale* (1946), ora in *L'ultimo Santi Romano*, op. cit., p. 283).

¹¹⁰⁷ Cfr. V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952); V. CRISAFULLI, *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, in *Jus*, 1940, pp. 193 ss. Per un'analisi approfondita del pensiero di Crisafulli in merito alla funzione e natura dei principi generali si veda anche: R. BIN, *Principi generali del diritto e "fatti"*, in *robertobin.it*.

¹¹⁰⁸ Tra i principali esponenti di questa impostazione possiamo individuare E. GARCÍA DE ENTERRÍA, che in una sua celebre opera (*Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo*, in *RAP*, 1963, p. 193), evidenzia quanto i principi siano importanti nello sviluppo dell'ordinamento, essendo propulsori principali della lettura in chiave evolutiva dello stesso e propendendo per l'utilizzo di un nuovo metodo nella scienza giuridica definito "*método principial*". In questo senso, evidenziano l'importanza di un diritto leggibile in chiave "evolutiva" anche: B. JANNEAU, *Les principes*

con una certa dose di preoccupazione agli stessi, in virtù soprattutto dell'utilizzo che nel passato se ne era fatto in alcuni ordinamenti¹¹⁰⁹ e, infine, quella di chi (prevalentemente di formazione civilistica) ammise la necessità di farne uso, ma continuando a portare avanti una concezione secondo cui la formulazione non dovesse essere rimessa al legislatore, ma sempre all'interprete, poiché solo così essi si sarebbero evoluti seguendo le dinamiche dell'ordinamento¹¹¹⁰.

Il dibattito non è stato incentrato soltanto sulla funzione, ma anche, in base alle varie prospettazioni ermeneutiche, sull'esatta nomenclatura da assegnare alle differenti forme di normazione/interpretazione connaturate da precetti ampi e generali e sulla necessità di possibili differenziazioni.

La stessa Corte Costituzionale, già dai primi anni di esistenza, ha impiegato centinaia di volte l'espressione principi, talvolta senza alcuna qualificazione puntuale, altre volte con l'aggiunta di aggettivi quali "fondamentali", "supremi", "generali", "del diritto", "dell'ordinamento". La differenza più marcata delineata dalla Corte all'interno della categoria parrebbe essere quella tra "principi costituzionali supremi" e "principi generali". Nonostante queste locuzioni in alcuni casi siano utilizzate in modo intercambiabile¹¹¹¹, i primi rappresenterebbero gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento

généraux du droit dans la jurisprudence administrative, Parigi, Éds. du Recueil Sirey, 1954; E. FORSTHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, Monaco di Baviera-Berlino, Beck, 1953; F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, Editori Vari, 1951, pp. 313 ss.; S. ROMANO, *Interpretazione evolutiva* (1947), ora in *L'ultimo Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 709 ss.

¹¹⁰⁹ Ciò in quanto a lungo vi fu il sospetto che l'introduzione negli ordinamenti di clausole generali facilitasse l'affermazione di regimi totalitari. Si è notato che tali convinzioni si svilupparono relativamente all'uso che negli anni '30 si fece di alcuni principi di diritto e clausole generali (come, ad esempio, il principio di buona fede nell'ordinamento tedesco o dei "principi generali dell'ordinamento" in quello italiano) che furono strettamente collegati concettualmente e ideologicamente con il nazionalsocialismo e il corporativismo fascista. Cfr. per analisi sull'argomento: C. STORTI, *On the General Principles of the Fascist Legal System: Between Law and Politics Itinerari*, in *Giorn. Stor. Cost.*, n. 43, 2022, pp. 279 ss.; F. MANGANARO, *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, ESI, 1995, pp. 40-41; E. GUCCIARDI, *Recensione a K.H. Schmitt, Treu und Glauben im Verwaltungsrecht. Zugleich ein Beitrag zur juristischen Methodenlehre*, in *Arch. Giur. di dir. pubbl.*, 1936, pp. 552 ss.

¹¹¹⁰ In tal senso si segnalano le prese di posizione di E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1955, pp. 574 ss.; e F. SANTORO PASSARELLI, che in occasione del "Convegno nazionale universitario sui principi generali dell'ordinamento", tenuto a Pisa il 18 e 19 maggio 1940 affermò che: «in quanto elementi per natura flessibili e prepositivi (i principi generali), il cui contenuto non può ricavarsi per astrazione dalle norme positive, ma è semmai il precipitato di ordinamenti positivi storicamente antecedenti, se non del diritto naturale tout court, tali principi non debbono essere codificati, ovvero irrigiditi entro un catalogo formale da anteporre al codice, pena il loro snaturamento e la perdita della loro funzione caratteristica». In senso simile si espressero anche studiosi prettamente amministrativisti come evidenziato in A. SANDULLI, *Verso la codificazione della disciplina dell'azione amministrativa?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 6, 2006, pp. 686 ss.

¹¹¹¹ G.P. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 320.

costituzionale¹¹¹², sottratti ai processi di revisione della costituzione e ai processi modificativi discendenti dall'integrazione europea¹¹¹³, mentre i secondi, quei canoni interpretativi indispensabili al fine di garantire la salvaguardia di altri valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento¹¹¹⁴, da cui possono derivare anche i "principi fondamentali" delle materie legislative concorrenti costituzionalmente individuate¹¹¹⁵. Su questi ultimi, inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha stabilito che non basta una generale qualificazione nominalistica da parte dello Stato, ma servirebbe costantemente un apprezzamento concreto in merito «alla natura effettiva delle disposizioni interessate, quale si desume dal loro contenuto normativo, dal loro oggetto, dal loro scopo e dalla loro incidenza nei confronti di altre norme dell'ordinamento o dei rapporti sociali disciplinati»¹¹¹⁶.

Si tratta comunque di categorizzazioni aperte e comunicanti in quanto, come stabilito dalla Corte stessa, i principi generali che scaturiscono dalla coerenza e unità logica e sostanziale del diritto positivo «possono riflettere anche determinati settori per convergere poi in sempre più elevate direttive generali coerenti allo spirito informatore di tutto l'ordinamento»¹¹¹⁷.

Volendo comunque indagare la funzione della categoria con riferimento ad un ambito giuridico e un'attività amministrativa alquanto complessa e multiforme, risulta opportuno adottare una nozione di principio vasta. I principi cui si farà riferimento in questa sede possono allora essere onnicomprensivamente definiti come quelle «regole elastiche e criteri che presiedono all'applicazione di altre regole»¹¹¹⁸ capaci di prestarsi a una triplice funzione (interpretativa, integrativa e valutativa) e portare a coerenza non un singolo settore, ma l'intero sistema giuridico nel quale esso è inserito¹¹¹⁹. Ovvero, utilizzando ancora una volta il linguaggio della Corte Costituzionale, «quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale, che si possono desumere dalla connessione

¹¹¹² Cfr. Corte Cost., 29 dicembre 1988, n. 1146, in *cortecostituzionale.it*.

¹¹¹³ Corte. Cost., 22 marzo 2001, n. 73, in *giurcost.it*.

¹¹¹⁴ Corte Cost. 11 giugno 2010, n. 209; Cort. Cost. 5 aprile 2012, n. 78; Corte Cost., 10 dicembre 2013, n. 308, tutte in *giurcost.it*.

¹¹¹⁵ Con riferimento specifico al rapporto tra "principi costituzionali" e "principi fondamentali della materia", si veda: G.P. PARODI, *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, op. cit., cap. III.

¹¹¹⁶ Corte Cost., 26 febbraio 1990, n. 85, in *giurcost.org*.

¹¹¹⁷ Corte Cost. 26 giugno 1956, n. 6, in *giurcost.org*.

¹¹¹⁸ E. DEL PRATO, *I principi nell'esperienza civilistica: una panoramica*, in *Riv. It. Scien. Giur.*, 2014, p. 268.

¹¹¹⁹ N. BOBBIO, *Principi generali del diritto* (voce), op. cit., pp. 894-896.

sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente»¹¹²⁰.

Fatti questi brevi accenni e premesso quanto il tema sia complesso e connaturato da inevitabili questioni di teoria generale del diritto, va ora posto in evidenza in che modo l'argomento si presta all'analisi che si sta qui svolgendo. Riferendosi al governo del territorio odierno e tenendo ben presente quanto emerso nelle pagine precedenti, si proverà allora a esplicitare, per punti, i vantaggi di sposare un approccio a livello di normazione statale "per principi" che sappia appunto ritagliare, nel disegno pluridirezionale e collaborativo che rappresenta la forma auspicata, oggi, per curare, governare e gestire il territorio, uno specifico ruolo statale nella materia. Ruolo che non sia né troppo marginale, né, al contrario, in un certo qual senso tirannico.

Sia permessa una breve introduzione alle argomentazioni che saranno esposte e che permette di specificare ancor di più perché si ritiene che il tema dell'implementazione dell'utilizzo dei principi nell'ambito giuridico oggetto dell'elaborato sia attuale. Innanzitutto, il governo del territorio rappresenta una di quelle materie giuridiche che si portano dietro il contenuto proprio del diritto amministrativo come descritto dai primi giuristi che lo hanno studiato e osservato. Esso rappresenta, infatti, una branca del diritto diversa dalle altre, perché contraddistinta dall'estrema multiformità del suo oggetto e dalla grande mobilità delle disposizioni che lo mettono in opera e, quindi, dall'impossibilità di creare una codificazione onnicomprensiva¹¹²¹. I principi divengono, perciò, strumento utile per poter superare la rigidità della norma *standard* e permetterle l'adattamento alle esigenze dell'amministrare un ambito complesso come quello descritto. A ciò si aggiungono le particolarità dello scenario contemporaneo che suggeriscono un metodo ancor più adattivo e programmatico. Ciò, specie con riferimento alle sfide globali attuali, carica gli enti di governo di nuove responsabilità e impone una maggiore ricerca di meccanismi dinamici e sperimentazioni che permettano a tutte le parti della Repubblica di realizzare azioni comuni e coordinate per il perseguimento concreto di politiche condivise e diffuse¹¹²². E proprio in base a questa osservazione la legislazione per principi può far fare il salto di qualità alla regolazione.

¹¹²⁰ Corte Cost., n. 6/1956.

¹¹²¹ In questi termini si riferiva generalmente alla materia "amministrativa" da studiare H. BERTHÉLMY, *La méthode applicable à l'étude du droit administratif*, in *Les Méthode juridiques*, Parigi, 1911, pp. 63 ss.

¹¹²² F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, op. cit., p. 361. In questi termini anche: M. DE DONNO, *L'organizzazione dei poteri*

I principi, infatti, offrono l'occasione di normare un contesto disciplinando un numero indeterminato di fattispecie anche future¹¹²³, massimizzando il ruolo dell'amministrazione, ma mantenendolo sempre collegato ad un indirizzo statale unitario. Una tale modalità d'azione sarebbe coerente sia con l'insuperabile complessità del territorio che richiede organizzazione, coordinamento, ma soprattutto discrezionalità, sia con l'assetto della nostra Costituzione che, oggi, all'art. 117 auspica un riparto di competenze legislative in cui sia valorizzato il ruolo regionale e all'art. 118 disallinea la potestà legislativa e il potere amministrativo.

Intraprendere una strada diversa, permettendo la conformazione di sistemi regolatori locali completamente scollegati l'uno dall'altro, ovvero procedere tramite atti legislativi o pianificatori statali che abbiano come riverbero quello di ridurre il ruolo degli enti territoriali e di sostituirsi all'amministrazione più dello strettamente necessario, vincolando l'azione di quest'ultima in maniera forte, allora, significherebbe rischiare di percorrere un tragitto nel senso di marcia opposto rispetto a quello indicato sia dal contesto fattuale che da quello giuridico.

3. *L'assenza di una legge statale, le ragioni e l'importanza di una sua adozione*

Partendo dalle premesse contenute nel paragrafo precedente, è bene identificare un'ulteriore triplice funzione dei principi di diritto: essi possono essere utilizzati sia per sistematizzare e razionalizzare un sistema giuridico (cd. profilo assiomatico), sia per supportare l'individuazione della regola più adatta nel caso concreto (cd. profilo assiologico)¹¹²⁴, sia, ancora, in un contesto giuridico contrassegnato dalla cd. *cross-fertilizations* e dai *legal transplants* tra sistemi europei¹¹²⁵ e persino mondiali¹¹²⁶, per la

repubblicani di tutela dell'integrità ecologica del Paese: a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione, op. cit., *passim*.

¹¹²³ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 56.

¹¹²⁴ A. JANNARELLI, *I principi nell'elaborazione del diritto privato moderno: un approccio storico*, in *Riv. It. Scien. Giur.*, n. spec., 2014, pp. 32-39; P. JESTAZ, *Principes généraux, adages et sources du droit en droit français*, in *Autour du droit civil. Écrits dispersés, Idées convergentes*, Parigi, Dalloz, 2005, p. 225.

¹¹²⁵ Che emerge da una moltitudine di studi recenti, tra cui si vuole citare, per la grande rilevanza innovatrice che hanno assunto: G. DELLA CANANEA, *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019; M.P. CHITI, *Les droits administratifs nationaux entre harmonisation et pluralisme eurocompatible*, in J.B. AUBY, J. Dutheil de la Rochère (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, op. cit., pp. 867 ss.; P. CRAIG, *EU Administrative Law*, op. cit.; N. GARUPA, A. OGUS, *A Strategic Interpretation of Legal Transplants*, in *Journal of Legal Studies*, 35, 2006, p. 339 ss.; S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, Laterza, 2003; J. BELL, *Mechanism of Cross-Fertilizations of Administrative Law in Europe*, in J. BEATSON, T. TRIDIMAS (a cura di), *New Directions in European Public*

costruzione di nuovi modelli negli ordinamenti nazionali¹¹²⁷, ritenuti capaci di recepire principi generali condivisi a livello sovranazionale e imposti dall'appartenenza alla comune area giuridica europea.

Guardando a quanto emerso nel corso della Parte Prima dell'elaborato, ci si può rendere conto che, perlomeno negli ultimi anni, i giudici amministrativi e, ancor di più, quelli costituzionali, in presenza di un quadro normativo molto articolato, hanno utilizzato la natura assiologica dei principi enucleati da singoli casi problematici per sistematizzare e razionalizzare l'intero contesto di governo del territorio. E quanto appena affermato, sia con riferimento all'assetto delle competenze legislative nella materia, sia nell'ambito dell'esercizio della funzioni. È un riflesso diretto dell'abuso di quella che è stata definita "legislazione polvere"¹¹²⁸ che, a getto continuo, complici i rapidi mutamenti del contesto dovuti alla stagione delle crisi (economiche, sanitarie, ambientali etc.), ha riscritto l'apparato normativo¹¹²⁹, chiamando costantemente l'interprete a cercare e ricreare una lettura sistematica attraverso principi più che mai distanti dallo stretto dato positivo. Ma questo, come osservato, può portare a risultati anche disfunzionali.

3.1. Perché governare il territorio attraverso una legge statale "di principi": le esigenze interne

La questione appare molto simile a quella posta dagli studiosi, nella seconda metà degli anni '90, in merito al riordino della disciplina ambientale¹¹³⁰. In quel contesto, infatti, al fine di razionalizzare una normativa variegata e, contemporaneamente, tracciare le coordinate per una successiva necessaria implementazione, fu proposto di predeterminare

Law, Oxford, Hart Publishing, 1998; A. WATSON, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Atene-Londra, University of Georgia Press, 1993; J. SCHWARZE, *European Administrative Law*, Londra, Sweet&Maxwell, 1992.

¹¹²⁶ S. CASSESE, *A World Government?*, op. cit., 2018, p. 85.

¹¹²⁷ L. PEGORARO, *Modelli* (voce), in *Glossario di diritto pubblico comparato*, Roma, Carrocci Editore, 2009, p. 182.

¹¹²⁸ A. MORRONE, *Diritti principi e fonti del diritto. Saggi scelti*, Bologna, Bononia University Press, 2015, p. 294.

¹¹²⁹ È un fenomeno che nel governo del territorio, più di ogni altra branca del diritto, deriva dallo stretto rapporto tra ogni prescrizione e le esigenze territoriali concrete che mutano nei momenti successivi a quello in cui la prescrizione sorge (P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 16).

¹¹³⁰ Ci si riferisce in particolare ai lavori della "Commissione Spini", istituita nel 1993 proprio per tal fine, i cui lavori sono stati descritti e commentati da: B. CARAVITA, *La bozza di disegno di legge in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993, pp. 525 ss. e A. MORRONE, *La razionalizzazione della normativa in materia di ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, pp. 741 ss.

in una legge quadro i principi ambientali come emergenti non solo dall'ordinamento interno, ma anche nel diritto comparato, europeo e internazionale¹¹³¹.

La strada percorsa fu però differente. Com'è noto, inizialmente si provò a riformare il diritto ambientale attraverso deleghe legislative al Governo conferite annualmente, con le varie leggi comunitarie e, successivamente, constatato il fallimento di tale soluzione, fu emanato il d.lgs. n. 152 del 2006, comunemente chiamato "Codice dell'ambiente", corpo normativo articolato in sei parti e composto, nella sua versione originaria, da ben 318 articoli (più 45 allegati tecnici)¹¹³². A ben vedere non si tratta di una legge di principi, nonostante, il d.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4 abbia aggiunto, nella Parte prima, delle disposizioni ricognitive dei principi generali del diritto dell'ambiente. In questo specifico caso il legislatore, seguendo le tendenze più recenti¹¹³³, ha positivizzato principi già considerati pacificamente vigenti, producendo, dunque, «più che assorbimento del principio nella legge [...] una coincidenza o doppia legittimazione, il che si capisce bene se si pensa che i principi sopravvivrebbero, come vivevano prima della legge, qualora la legge venisse abrogata»¹¹³⁴.

Proprio in base a questa breve descrizione dell'approccio normativo usato nel contesto del diritto dell'ambiente possono essere individuate le differenziazioni che un intervento legislativo di governo del territorio richiederebbe, in base alle esigenze già poste in evidenza. Infatti, è emersa l'inadeguatezza dei soli principi emergenti nella materia (per la maggior parte di natura giurisprudenziale). Inoltre, molti dei principi oggi vigenti rischiano di confliggere con le sfide poste dal contesto fattuale e giuridico e necessitano di un intervento coordinatore. Al legislatore statale è quindi richiesta non la positivizzazione di principi già esistenti, ma un vero e proprio processo creativo, capace di riflettere una determinazione in merito ai plurimi profili in cui oggi non è possibile individuare veri e propri principi di diritto e canoni uniformanti.

¹¹³¹ In questo senso è stato forte promotore di una simile azione M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000, *passim*.

¹¹³² Con riferimento a tale atto legislativo si segnala, peraltro, che il 7 novembre 2023, con decreto del ministero dell'Ambiente e del ministero per le Riforme costituzionali, è stata costituita presso l'Ufficio di gabinetto del Ministero dell'Ambiente una commissione interministeriale presieduta dal Prof. EUGENIO PICOZZA, che avrà il compito di elaborare, entro il 31 gennaio 2024, uno schema di legge delega per il riassetto e la codificazione della normativa ambientale.

¹¹³³ Evidenziava questa tendenza già venti anni fa G. ROSSI, *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2004, p. 10.

¹¹³⁴ *Ibidem*.

Il contesto giuridico in analisi poi, in base principalmente al diverso posizionamento nell'impianto dell'art. 117 Cost., a differenza del diritto ambientale, ha conosciuto un ampio protagonismo regionale, con recenti leggi innovative che hanno tentato di rispondere autonomamente al moderno scenario. Ciò fa sì che il diritto positivo esistente non lasci margini per trovare punti di contatto in tutto il territorio nazionale che possano essere semplicemente riversati in un intervento riformatore.

Il rischio di non prendere posizione a livello statale su alcuni punti chiave, in modo che si sappia indicare una chiara strada da seguire alle Regioni, è allora quello di produrre «un *restyling* [...] che, attraverso principi-quadro 'deboli', lascia irrisolti i principali nodi problematici rinviando ancora, per le soluzioni, alla disomogenea legislazione regionale»¹¹³⁵.

Queste ultime riflessioni portano però anche ad osservare che un intervento troppo pervasivo, come quello tipico di un approccio puramente codicistico, il quale generalmente punta all'omogeneità e alla completezza, rischierebbe di vanificare del tutto tali sforzi delle autonomie, dovendosi inevitabilmente ridurre a totale unità i differenti modelli, sacrificandone alcuni (presenti o futuri), probabilmente più efficaci rispetto a quello prescelto.

Altrettanto inattuale sarebbe un approccio "a testo unico" che punti ad armonizzare la disciplina in un corpo normativo vasto (seppur non totalmente esaustivo). Il governo del territorio conosce già l'esperienza del Testo unico dell'edilizia, il quale, ha identificato molto spesso un insieme di previsioni che si atteggiano più a norme generali aventi carattere prescrittivo diretto e un'incidenza molto penetrante (non solo nel caso di norme riconducibili ad altri titoli legittimanti riferibili direttamente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato), che a veri principi fondamentali della materia. E questo se in alcuni casi ha evitato il sorgere di conflitti interistituzionali in virtù di alcune forti prese di posizione centralistiche offerte principalmente dall'interpretazione delle norme a livello giurisprudenziale, in molti altri ha avuto invece l'effetto contrario¹¹³⁶.

Un intervento normativo statale, allora, dovrebbe essere ispirato non all'uniformità e alla completezza, bensì ad una "differenziazione razionale" che sappia al contempo incentivare la ricerca di soluzioni regolatorie innovative e fondate sulla maggiore conoscenza del

¹¹³⁵ P. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, op. cit., pp. 193-194.

¹¹³⁶ Si veda quanto emerso e osservato nel cap. I, par. 2.2.

territorio (sia sul piano legislativo regionale che su quello amministrativo dei differenti enti territoriali), garantendo però il rispetto su tutto il territorio nazionale di un livello di cura e gestione del territorio minimo e sostenibile e un armonioso perseguimento di quegli obiettivi di tipo ambientale, economico e sociale individuati a livello sovranazionale e costituzionale.

Si tratta, dunque, di definire l'ossatura strategica e la normativa fondamentale inerente alle procedure e agli strumenti in maniera semplice e generale. Un intervento guida connotato dal più alto livello di generalità e astrattezza possibile, che finisca per valorizzare gli enti territoriali, l'adattività della regolazione e tutte le funzioni amministrative di governo del territorio sia di tipo tecnico che discrezionale.

Altro non si sta proponendo, a ben vedere, che di sposare la più ampia applicazione possibile della distinzione concettuale tra "norma di principio" e "norma di dettaglio". Le prime andrebbero intese come quelle norme cui ricondurre il compito di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alle seconde spetterebbe l'individuazione e la regolazione delle modalità tramite cui raggiungere quegli obiettivi. Questo approccio peraltro segnerebbe il recepimento di quella giurisprudenza costituzionale già citata che ha sancito che, per quanto riguarda i principi fondamentali della materia, non basta una generale qualificazione nominalistica da parte dello Stato, ma serve un apprezzamento concreto in merito del livello centrale di governo¹¹³⁷.

Va anche specificato che una legge ispirata a tale impostazione non equivale a una legge "vuota", priva di contenuti realmente prescrittivi. Per non vanificare l'intervento, una legge di principi deve quindi pur sempre garantire, come affermato in dottrina, l'espressione di veri e propri giudizi di valore tramite un'evidente volontà di orientare tutte le altre disposizioni normative che da essa dipendono¹¹³⁸. È per questo che si ritiene che legiferare per principi non significhi escludere qualsiasi intervento unificatore, ma limitare questo atteggiamento al minimo indispensabile. In un ordinamento in cui si fatica a definire determinati fenomeni e le pubbliche amministrazioni dimostrano in alcuni casi di muoversi in modo non coordinato, una legge di principi può e deve contenere quindi anche definizioni chiave, come quelle di "consumo di suolo", "rigenerazione urbana", "rigenerazione territoriale", "perequazione urbanistica", "diritti edificatori" etc.; esprimersi sulla natura giuridica degli strumenti urbanistici e su alcune loro caratteristiche ritenute

¹¹³⁷ Corte Cost., 85/1990.

¹¹³⁸ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op cit., p. 51.

essenziali; e, anche, intervenire sulle potestà degli enti territoriali, laddove questi si dimostrino in antitesi rispetto ai principi enunciati¹¹³⁹, ponendo, ad esempio, limiti espliciti alle possibilità di consumare nuovo suolo senza una specifica motivazione della scelta effettuata.

È, d'altronde, proprio questo l'approccio da seguire, ancora una volta, secondo la giurisprudenza costante della Corte Costituzionale riferita alla condivisione del potere legislativo tra Stato e Regioni discendente dall'art. 117, comma 3 Cost. Secondo il Giudice delle leggi, infatti, la qualificazione di una norma di fonte statale quale "principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente" cui le Regioni devono adeguarsi deve essere valutata avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema¹¹⁴⁰, in considerazione delle «esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina»¹¹⁴¹.

Qualcuno potrebbe obiettare su un modello siffatto evidenziando il sostanziale fallimento delle esperienze di legislazione di principi conosciute. La stessa legge n. 241 del 1990 è stata citata dalla dottrina tra gli esempi negativi, viste le sue costanti modificazioni contenenti prescrizioni sempre più specifiche e il ruolo svolto dai principi in essa affermati, che solo in minima parte parrebbero aver svolto quel ruolo di punti di riferimento nella predisposizione della normativa settoriale e collegata¹¹⁴². Questo sarebbe dovuto, in gran parte, al sistema delle fonti del nostro ordinamento, che impedisce a principi sanciti in un atto avente forza di legge di vincolare il legislatore futuro¹¹⁴³. Nel contesto del governo del territorio questa problematica parrebbe poter essere però superata sposando un cambio di paradigma che, allo stato dell'arte, appare necessario.

¹¹³⁹ Sarebbe il caso, ad esempio, della possibile abrogazione, in ossequio alle finalità olistiche e strategiche del governo del territorio di quelle disposizioni già richiamate del d.l. n. 70/2011, con cui era stata concessa alle Regioni la facoltà di introdurre norme in materia di ampliamenti, riqualificazioni e altri analoghi interventi su edifici preesistenti anche in deroga alla strumentazione urbanistica vigente (inizialmente in via provvisoria, a fini di rilancio dell'edilizia e dell'economia), ma poi confluite in discipline che hanno finito per stabilizzarsi nella legislazione regionale, con il rischio di produrre effetti perversi nella prospettiva dell'ordinato sviluppo del territorio. Si segnala, anche, che l'INU sembrerebbe aver definitivamente sposato un approccio simile nell'ambito dell'elaborazione di una nuova proposta normativa statale, già elaborata in bozza e da presentare ufficialmente nei prossimi mesi. Cfr, "Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio", cit e "Riforma urbanistica, ecco la proposta dell'INU".

¹¹⁴⁰ *Ex multis*: Corte Cost., 26 gennaio 2023, n. 6; Corte Cost., 22 giugno 2021, n. 166; Corte Cost., 24 marzo 2021, n. 44; Corte Cost., 29 aprile 2020, n. 78; Corte Cost., 20 febbraio 2018, n. 94; 21 gennaio 2010, n. 16, tutte in *cortecostituzionale.it*.

¹¹⁴¹ Corte Cost., 23 luglio 2021, n. 166, cons. dir. p. 2.3.1., in *cortecostituzionale.it*.

¹¹⁴² A. MORRONE, *Diritti principi e fonti del diritto. Saggi scelti*, op. cit., p. 296.

¹¹⁴³ *Ibidem*.

In primo luogo, andrebbe reinterpretato il ruolo di una legge quadro/cornice statale, contenente “i principi fondamentali della materia”, prevista dall’assetto istituzionale emergente dalla Costituzione (come riformata nel 2001). La decisione sull’adozione della legge non dovrebbe più essere legata a una scelta tra un intervento che preveda di disciplinare più completamente possibile la materia come quello tentato dal Governo subito dopo l’approvazione della riforma del Titolo V¹¹⁴⁴, ovvero un non-intervento che continui a far desumere i principi di quest’ultima, di volta in volta, «dalle leggi statali vigenti» ai sensi dell’art. 1, comma 3, legge n. 131 del 2003 come avviene oggi, facendo quindi, in entrambi i casi, divenire principi norme di dettaglio¹¹⁴⁵ che nulla hanno a che vedere con questa categoria giuridica nemmeno nella sua concezione più estensiva.

La legge che definisce i principi fondamentali della materia, per esigenze sistemiche che divengono lampanti nel governo del territorio, andrebbe improntata a un approccio recentemente descritto in dottrina e che guarda alle regioni e agli enti territoriali come enti “co-legislatori” e “co-amministratori”¹¹⁴⁶. L’intervento normativo statale dovrebbe costruire un assetto normativo aperto che sappia tratteggiare i contorni di un’azione sul territorio che inseguire determinati obiettivi, ma che permetta l’innesto di «progettualità amministrative concrete, che possono sia contemplare l’inevitabile esercizio, a livello regionale, della potestà legislativa, sia prevedere, viceversa, il solo miglioramento della capacità amministrativa territoriale»¹¹⁴⁷. Proprio il governo del territorio, in questo scenario, potrebbe allora divenire per la prima volta laboratorio ove sperimentare un approccio volontario autolimitativo del livello centrale di governo in cui la normativa statale, indipendente da un rigido riparto di competenze e funzioni, diviene accondiscendente verso discipline regionali e funzioni amministrative ritenute attuative di determinati principi centralmente precostituiti¹¹⁴⁸ e preposti alla realizzazione di una politica territoriale differenziata, ma unitaria¹¹⁴⁹

¹¹⁴⁴ Tentativo legislativo che sarà specificamente analizzato nel par. 5.1 del presente Capitolo.

¹¹⁴⁵ Evidenzia questa tendenza dell’ordinamento, con un’analisi approfondita: F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, pp. 287 ss.

¹¹⁴⁶ F. CORTESE, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, op. cit., *passim*.

¹¹⁴⁷ *Ivi*, p. 259.

¹¹⁴⁸ *Ivi*, p. 360. In senso simile anche R. BIFULCO, *Le regioni e la sfida della sostenibilità*, op. cit., p. 592, il quale auspica, nella sfida della “sostenibilità”, «un ripensamento non tanto del riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni ma certo delle modalità di azione, che non possono essere che cooperative e orientate allo specifico contesto territoriale» promuovendo l’utilizzo di una normativa “soft” che si avvicini agli strumenti utilizzati nel diritto internazionale e B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, op. cit., pp. 17 ss., la quale pone l’accento su dinamiche regolatorie che sono radicalmente cambiate e che richiedono un approccio “a rete” e non statico

In questo senso, volendo dar concretezza alle osservazioni poste, si potrebbe permettere agli enti territoriali di creare nuovi strumenti e nuove modalità d'azione che sappiano rispondere meglio alle necessità riscontrate sul territorio. In ambiti spaziali contrassegnati da alcune gravi criticità, come la forte presenza di abusivismo edilizio e l'inefficacia dell'azione sanzionatoria e di ripristino della legalità degli enti comunali, ad esempio, si potrebbe accettare che, in maniera simile a quanto avvenuto all'estero, alcune Regioni scelgano di creare ulteriori potestà sanzionatorie e ripristinatorie autonome (da autoassegnarsi o da assegnare a un ente differente rispetto a quello comunale), che non sostituiscono ma si affiancano a quelle già individuate a livello statale, cercando di sfruttare il coordinamento degli enti titolari dei rispettivi poteri e il differente grado di distanza dai soggetti da sanzionare (l'ente comunale, infatti, nell'ambito delle potestà sanzionatorie assegnategli dalla legge statale garantirebbe un alto grado di conoscenza del territorio, l'altro livello prescelto nella legge regionale, invece, l'indipendenza dell'azione), assicurando, in definitiva, una maggior efficacia in questa delicata attività¹¹⁵⁰.

3.2. *Perché governare il territorio attraverso una legge statale “di principi”: le esperienze straniere*

Nella ricerca di questi delicati e difficili equilibri ci sarebbero anche esperienze straniere cui guardare. Detto, a più riprese, dell'apparato urbanistico-territoriale spagnolo e delle sue

per perseguire gli obiettivi che gli ordinamenti si pongono. Altra dottrina, rafforzando tale idea, ha peraltro evidenziato come la mancata adozione della legislazione statale quadro/cornice possa annoverarsi fra le maggiori carenze del nostro regionalismo (G. AMATO, *Il modello della Costituzione. Unità, diversità, eguaglianza*, in *Scritti in onore di Fulco Lancaster*, vol. I, Napoli, Jovene, 2022, p. 13).

¹¹⁴⁹ Sarebbe la concretizzazione di una delle caratteristiche essenziali del governo del territorio moderno, ossia il fatto che esso debba avere «principi e in parte regole procedurali uniche, ma regole sostanziali, attuative dei principi stessi, necessariamente articolate e differenziate» (P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 17). Caratteristica che secondo lo stesso Autore è alla base della problematica dei rapporti tra Stato e Regioni, nonché di quelli tra Comuni, Province e Regioni.

¹¹⁵⁰ È la soluzione scelta dal legislatore andaluso nella *Ley n. 7/2021*, ove, considerando la persistenza di problematiche simili a quelle rintracciabili in molte regioni del Sud Italia, si è scelto di dotare la Comunità autonoma di nuovi e autonomi poteri sanzionatori e ripristinatori che si affiancano e si coordinano con quelli comunali, sperando che questa nuova modalità d'agire possa permettere un'azione più efficace ed efficiente. Cfr. artt. 158 e 171 *Ley n. 7/2021*, la cui disciplina è stata poi ulteriormente dettagliata nel Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (Reglamento General de la LISTA). In argomento, sia permesso rimandare alla più dettagliata analisi della disciplina spagnola contenuta in D. TUMMINELLI, *La represión de las edificaciones ilegales en España e Italia: de sanciones a restablecimiento de la legalidad en busca de la eficacia*, in T. CANO CAMPOS, J. GUILLÉN CARAMÉS, A. HUERGO LORA, M. REBOLLO PUIG (a cura di), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2023*, Madrid, Civitas, 2023, pp. 549 ss.

più recenti evoluzioni¹¹⁵¹ che saranno a breve riprese, ci sembra opportuno riferirsi innanzitutto al sistema tedesco.

Già nel 1965, infatti, l'allora Germania Ovest, in base agli artt. 74, comma 18 e 75 comma 4 della Legge fondamentale della Repubblica Federale tedesca, i quali prescrivono la competenza legislativa concorrente della Federazione in merito alla ripartizione delle terre, alla gestione del territorio ed al regime delle acque, si dotò di una legge federale sulla pianificazione territoriale (*Raumordnungsgesetz*). Essa era inizialmente composta da soli 13 articoli che si proponevano semplicemente di: 1) individuare le idee guida per lo sviluppo territoriale della Germania (art. 1); 2) sancire un ampio catalogo di principi della pianificazione territoriale (art. 2); 3) delimitare stringatamente la competenza pianificatoria (art. 5); 4) disciplinare specifici procedimenti unificati, come quello di “impatto territoriale” e la procedura di programmazione regionale¹¹⁵².

Grazie a questa legge, come osservato dalla dottrina europea a più riprese, nell'ordinamento tedesco è stato così possibile «*plantear una regulación legal general en una ley de principios de la planificación (alusivas a las formas, los tiempos, los instrumentos y los efectos de esta)*»¹¹⁵³ e delineare «una strategia territoriale, indicando le finalità fondamentali della programmazione urbanistica ed edilizia coerentemente con le competenze generali della Federazione e dei *Länder*, in un quadro di coesione economica e sociale, al fine di ridurre le differenze di sviluppo e di livello tra i diversi livelli di governo territoriale»¹¹⁵⁴. Su questo impianto è stato quindi possibile inserire, senza comportare stravolgimenti, nuovi interventi generali e settoriali (la legge di tutela dei suoli del 1999, la disciplina normativa in materia di ambiente del 2002, un “Codice edilizio” (*Baugesetzbuch – BauGB*) a cui affidare anche l'attuazione dei principi di “uso parsimonioso della risorsa

¹¹⁵¹ Si vedano, in particolare, i capp. I, par. 3 e III, par. 2.4.

¹¹⁵² I principi sopra indicati valgono per tutta la pianificazione territoriale e i provvedimenti delle autorità federali, compresi gli organi di pianificazione federale, gli enti, le istituzioni e le fondazioni di diritto pubblico, nonché per la pianificazione statale degli Stati, che a loro volta devono elaborare “piani superiori”, “programmi” e “piani completi e di livello”. Cfr. A. HILDENBRAND SHEID, *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Siviglia, Editorial Universidad de Sevilla, 1996, pp. 300 ss. Il testo della legge federale tedesca citata nella sua versione iniziale può essere consultato in lingua originale al link: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl165s0306.pdf%27%5D_1687969056238.

¹¹⁵³ L. PAREJO ALFONSO, *La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan*, in *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n. 1, 2020, p. 22.

¹¹⁵⁴ G. SORICELLI, *Il governo del territorio: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, op. cit., p. 696.

suolo” e di “riuso delle aree dismesse” nel 2004, poi più volte riformato¹¹⁵⁵, nonché le stesse revisioni del *Raumordnungsgesetz* del 1997, 2008, 2009 e 2023), i quali hanno tutti fornito “linee guida” unificatrici, salvaguardando sempre i poteri degli enti territoriali.

Più in particolare, proprio le revisioni del *Raumordnungsgesetz*, che hanno prodotto un testo di 26 articoli e due allegati attualmente in vigore¹¹⁵⁶, identificano una sequenza d’eventi verso cui guardare. Infatti, la riunificazione delle due Germanie produsse, come noto, soprattutto nella ex Germania Est, la necessità di avviare processi di edificazione e ristrutturazione in relazione ai quali si tentò di dare vita a un forte processo deregolatorio fondato sull’attrazione di capitali privati¹¹⁵⁷. A livello federale, invece, la risposta non fu quella di permettere, a legislazione invariata, la creazione di nuovi modelli di gestione territoriale, statali e locali, ma quella di procedere con degli aggiornamenti legislativi che sapessero ricondurre al principio di legalità sia l’attività atipica portata avanti dai comuni in quegli anni¹¹⁵⁸, sia l’elaborazione di nuovi criteri e principi operata dalla giurisprudenza amministrativa con il fine di adeguare il quadro legislativo al nuovo scenario¹¹⁵⁹.

Questa maniera di procedere ha ridotto esponenzialmente il conflitto, permettendo di creare chiari criteri di riparto tra Federazione e Stati e di garantire l’autonomia comunale¹¹⁶⁰. L’effettività dei principi continua, infatti, ad essere garantita in via principale dal piano di governo del territorio dei *Ländern*, strumento primario cui è assegnato il ruolo di indirizzo della conformazione urbanistica concretamente disegnata a livello locale, attraverso indicazioni pregnanti sulle destinazioni d’uso dei suoli e mediante prescrizioni e previsioni preordinate all’osservanza di un uso consapevole del territorio e del minor consumo di suolo¹¹⁶¹. Le previsioni dettate a livello sovralocale non possono però mai spingersi fino a contrastare il principio sancito all’art. 28, comma 2 della Legge Fondamentale, il quale prescrive il diritto degli enti locali di regolare autonomamente, nel

¹¹⁵⁵ Il testo attualmente in vigore è consultabile al seguente link: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>.

¹¹⁵⁶ Consultabile al seguente link: https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/index.html.

¹¹⁵⁷ Cfr. M. DE DONNO, *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, op. cit., p. 171.

¹¹⁵⁸ Puntualmente analizzata da C.H. DAVID, *Les principales évolutions du droit de l’urbanisme en Allemagne en 1998, 1999 et 2000*, in AA.VV., *Annuaire français de droit de l’urbanisme 2000*, Parigi, Dalloz, 2001, pp. 633 ss.

¹¹⁵⁹ Sull’importanza del ruolo svolto dai tribunali amministrativi e, in particolare, dalla Corte amministrativa federale nella costruzione del diritto urbanistico tedesco, per quanto il ricorso al giudice in questo settore sia stato negli anni assai raro, cfr. M. ROSSI, *Germania*, in H. JACQUOT, E. FERRARI (a cura di), *Il giudice e l’urbanistica nei Paesi dell’Europa occidentale. Atti del Colloquio Internazionale dell’AIDrU, Roma, 26- 27 settembre 2003*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 259 ss.

¹¹⁶⁰ M. ROSSI, *Vue d’ensemble du droit de l’urbanisme allemand*, in *DAUH*, n. 13, 2009, pp. 776-777.

¹¹⁶¹ G. GUZZARDO, *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell’abitato*, op. cit., p. 134-135.

quadro della legge, tutti gli affari della comunità. Ai comuni spetta, quindi, seppur all'interno di una strategia multilivello, il compito di concretizzare, tramite un'azione autodeterminata, l'effettiva disciplina del proprio territorio¹¹⁶².

Analoghe riflessioni possono essere svolte sulle recenti modalità di intervento dello Stato spagnolo. Nel Paese iberico si adotta costantemente un'attività regolatoria territoriale che sembrerebbe voler garantire il protagonismo regionale e locale, pur salvaguardando sempre il rispetto di un indirizzo dettato a livello statale.

Questa tendenza emerge guardando, ad esempio, alla recente *Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* che, teoricamente, in base all'urgenza e indefettibilità dell'emergenza climatica, avrebbe potuto spingere lo Stato centrale a richiamare competenze sul governo dei suoli.

Il legislatore statale, rispettando fedelmente quel riparto di competenze con le Comunità autonome e con i municipi esposto nel par. 3.1 del cap. I della Parte Prima, si è invece limitato a modificare l'art. 20¹¹⁶³ della *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, inserendo nuovi principi compatibili con le nuove emergenze e ad indicare, all'art. 21, che la pianificazione e la gestione territoriale e urbana, così come gli interventi sull'ambiente urbano e sulle infrastrutture edilizie e di trasporto, al fine di adattarsi agli impatti dei cambiamenti climatici, devono perseguire principalmente i seguenti obiettivi: «a) *La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas; b) La integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático; c) La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, todo ello con el objetivo de disminuir las emisiones; d) La consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto “isla de calor”, evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable».*

¹¹⁶² M. ROSSI, *Vue d'ensemble du droit de l'urbanisme allemand*, op. cit., p. 776 e 780-786.

¹¹⁶³ Su questa specifica modifica legislativa si veda il par. 5 del presente capitolo.

Anche in questo caso, come già fatto dal legislatore spagnolo in altre norme già analizzate, viene prediletto l'approccio più legato all'indirizzo che alla vincolatività, rimandando, in tal modo, alle Comunità autonome e agli enti locali il compito di applicare nella pianificazione questi principi che presentano un carattere prevalentemente programmatico.

3.3. Perché governare il territorio attraverso una legge statale “di principi”: le esigenze di natura europea

Tornando al nostro ordinamento, non basta però la condivisione di un modello siffatto a risolvere tutte le problematiche emerse. Una volta selezionate le modalità d'azione, infatti, si pone il problema del contenuto. I principi del governo del territorio, oggi più che mai, risultano in transizione e influenzati da esigenze impellenti e globali. C'è quindi l'esigenza di coniugare “vecchio” e “nuovo” diritto e agevolare la funzione interpretativa e applicativa in chiave di dialogo con giudici, amministratori e amministrati.

Per ciò che concerne questi aspetti, va posto in evidenza che nello scenario attuale di governo del territorio, come già affermato, non basterebbe la ricognizione legislativa di alcuni principi pacificamente riconosciuti e nemmeno un mero aggiornamento dei principi che storicamente hanno informato l'ambito giuridico¹¹⁶⁴. Il legislatore statale, come di recente hanno fatto i vari legislatori regionali, è chiamato a un'ampia valutazione (giuridica e politica) su principi che sono soggetti a una forte transizione in virtù del contesto emerso fin qui nell'elaborato.

A riprova di quanto affermato sia considerata un'ulteriore questione in particolare. Il processo di integrazione europea come delineato dal Trattato di Lisbona fornisce un'immagine di un percorso giuridico fondato su ordinamenti integrati¹¹⁶⁵ in cui vi è una

¹¹⁶⁴ D'altronde, come evidenziato di recente, le “profonde innovazioni” conosciute dal diritto urbanistico sono spesso impossibili da tradurre in concetti o in regole ricavabili dalla normativa di settore stratificatasi sul ceppo dell'originaria legge n. 1150 del 1942 e dell'applicazione fattane dalla giurisprudenza (anche costituzionale), essendo quindi necessario creare da zero principi fondamentali in ambiti giuridici in cui i principi sono pressoché inesistenti (C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, op. cit., p. 1780).

¹¹⁶⁵ È la definizione data al rapporto tra l'ordinamento italiano e quello comunitario dalla Corte Costituzionale nell'ordinanza n. 8 del 2008, superando in modo innovativo le concezioni cui avevano fatto sempre riferimento i giudici costituzionali italiani, ossia quella di ordinamenti “coordinati” o “comunicanti”. La questione è comunque ampiamente dibattuta e negli ultimi anni il quadro si è ulteriormente complicato soprattutto in quello che è stato definito il “dialogo tra Corti”. La Corte di Giustizia e le corti costituzionali degli Stati membri hanno infatti intrapreso un braccio di ferro su alcune questioni fondamentali inerenti all'assetto istituzionale interno, culminati nelle decisioni attinenti al celebre “caso Taricco” e in altre

distinzione concettuale tra “fonti” e “norme”. Se infatti le prime risultano ancora chiaramente separate nell’ordinamento europeo e in quello nazionale, le seconde si integrano fortemente a vicenda e presentano spesso carattere “misto”, soprattutto nei casi in cui le norme interne risultino essere di fatto anche norme di attuazione della disciplina europea¹¹⁶⁶. Così, i principi di governo del territorio, per svolgere la funzione delineata in queste pagine devono assumere inevitabilmente carattere normativo, essendo non più chiamati a rappresentare una semplice determinazione interna, ma a farsi carico, al contempo, di recepire e indirizzare verso il basso gli obblighi e gli indirizzi che giungono dall’ordinamento sovranazionale. Per questo, anche alla luce dell’art. 117, comma 1 Cost., appare ormai inevitabile l’innesto dei principi europei agenti sul territorio e sintetizzati nei successivi paragrafi, in quelli che la dottrina ha identificato come principi del diritto urbanistico italiano.

Questo parrebbe valere non solo se si ragiona a livello legislativo, ma anche in una prospettiva strettamente amministrativistica. Come si è avuto modo di osservare, il governo del territorio è oggi direttamente e fortemente influenzato dalle politiche ambientali e di contrasto ai cambiamenti climatici, dalle politiche di coesione territoriale, da quelle riferite agli ambienti urbani e alle città (tutte di matrice europea e internazionale), nonché da un corposo gruppo di atti normativi e programmatici europei diretti proprio all’attuazione di queste ultime¹¹⁶⁷. Unitamente a tali azioni conosciute da diversi anni, il Programma *Next Generation EU* e le nuove tendenze della politica ambientale ed ecologica (sempre più contrassegnata da obiettivi vincolanti e controlli pervasivi da parte della Commissione), per la loro trasversalità, parrebbero andar ben oltre il concetto di amministrazione europea mista/congiunta.

In altre parole, si sta assistendo a una europeizzazione sempre più marcata dell’amministrazione nazionale, ormai generalmente chiamata ad operare come organo di

questioni recentemente emerse. Per una approfondita trattazione del tema si vedano: F. LO CALZO, *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo con le Corti nel contesto europeo*, in *federalismi.it*, 2021 e la dottrina ivi citata.

¹¹⁶⁶ P. ZUDDAS, *L’influenza del diritto dell’Unione Europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, op. cit., pp. 278. Questo fenomeno, peraltro, non è rintracciabile solo nell’ordinamento italiano, ma identificato e studiato anche in altri ordinamenti europei. A titolo esemplificativo, si veda la recente monografia di J. ESTEBAN RIOS, *Coadministración y procedimientos compuestos: una singular vía de actuación administrativa entre lo nacional y lo europeo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023, in cui l’Autore evidenzia a più riprese quanto sia la normativa spagnola che i provvedimenti amministrativi siano oggi connotati da un inscindibile collegamento con quanto deciso e voluto a livello europeo (pp. 23-39, 96-117 e 157-158).

¹¹⁶⁷ Cfr. cap. I, Parte Prima, parr. 2 ss.

«un sistema amministrativo integrato»¹¹⁶⁸, seppur in un contesto contrassegnato dalle perplessità inerenti al rapporto tra territorio e sovranità statale in relazione alle competenze e al ruolo dell'Ue, di cui si è già detto nei due capitoli precedenti¹¹⁶⁹.

In questo scenario, il caso del governo del territorio è particolare. Invero, come si è visto, la materia non è di diretta competenza dell'Unione e l'influenza giuridica, seppur forte, si ha solo trasversalmente in base ad atti normativi che ufficialmente negano di voler impattare sulla disciplina dell'uso del suolo¹¹⁷⁰. Dunque, non esistono in questo campo principi europei chiari e indirizzati direttamente verso le funzioni delle amministrazioni inerenti alla cura e gestione del territorio¹¹⁷¹. Anche le procedure coniate a livello europeo (come le valutazioni di impatto) richiedono quindi (quasi) sempre il recepimento interno. È qui che si palesa allora l'importanza della legislazione nazionale, tenuta a creare un quadro di riferimento per tutte le pubbliche amministrazioni chiamate ad agire e coordinare la propria azione sul territorio. Un quadro di riferimento che dovrà essere chiaramente ispirato al rispetto degli obblighi e degli indirizzi europei e sovranazionali, ma saper anche tenere conto delle peculiarità organizzative, del riparto di competenze e poteri e delle necessità proprie del diritto interno.

Del resto, e procedendo in un senso di marcia opposto (che dal livello nazionale va al livello europeo), sin dalla famosa sentenza *Algera*, la Corte di Lussemburgo ha affermato l'importanza per la stessa formazione del diritto europeo di tener conto delle realtà e delle

¹¹⁶⁸ *Ibidem*. A tal riguardo, si segnala anche il recente accordo politico (siglato il 10 febbraio 2024) tra il Consiglio e Parlamento europeo in merito al nuovo “Patto di Stabilità”. Questo prevede l’obbligo per gli Stati membri di presentare piani strutturali fiscali nazionali a medio termine e la presentazione, da parte della Commissione, di una “traiettoria di riferimento” (la cd. “traiettoria tecnica”) che indicherà agli Stati membri in cui il debito pubblico supera il 60% del Pil o in cui il deficit pubblico supera il 3% del Pil come garantire che entro la fine di un periodo di aggiustamento fiscale di quattro anni il debito pubblico segua una traiettoria plausibilmente al ribasso o rimanga a livelli prudenti nel medio termine. Tutto ciò, impattando prepotentemente sull’azione economica degli Stati, avrà un riflesso inevitabile su tutte le azioni giuridiche che questi vorranno intraprendere da qui ai prossimi anni. Cfr. “Ue, che cosa prevede l’accordo sulla riforma del Patto di stabilità”, in *ilsole24ore.com*, 2024.

¹¹⁶⁹ Cfr. cap I, Parte Seconda, specialmente parr. 2, 2.1., 3, 4 e 4.6.

¹¹⁷⁰ Si vedano le giustificazioni giuridiche in merito a questa affermazione espresse nel cap. I, Parte Seconda, par. 4 e 4.6.

¹¹⁷¹ In questo la disciplina del territorio si distacca notevolmente da altre azioni normative intraprese recentemente, come, ad esempio, il d.lgs. n. 36 del 2023, (nuovo Codice dei contratti pubblici), che presenta sì una prima parte dedicata interamente ai principi in chiave “nomofilattica” (cosa che non era presente nel Codice precedente), ma che ripropone ancora una volta, in chiave meramente ricognitiva, principi pacificamente riconosciuti ed enucleati nel corso di molti anni sia dall’interprete interno e, con ancor più forza, dalla Corte di Giustizia dell’Unione europea.

peculiarità dei diritti nazionali nell'ambito della conformazione e del riconoscimento dei principi generali del diritto europeo¹¹⁷².

La sfida non è semplice¹¹⁷³ e comporta un'attenta riflessione per non rischiare di sottovalutare alcuni aspetti fondamentali.

4. *Ulteriori ragioni dell'urgenza della positivizzazione di principi statali di governo del territorio: prescrittività, coordinamento, inclusione e tutele*

Volendo ora ragionare su una possibile distinzione concettuale all'interno della stessa macrocategoria dei principi fondamentali della materia e sull'eventuale ricaduta pratica di questa differenziazione, pare utile partire da un elemento che è stato posto in evidenza nell'ultimo paragrafo del secondo capitolo della Parte Prima, ma che emerge prepotentemente nella maggior parte dell'analisi inerente alle nuove frontiere del governo del territorio.

Il contesto si presta sempre più a un approccio che travalica sia l'ambito giuridico interno alla prospettiva amministrativa, sia quello relazionale tipico dei rapporti giuridici, il quale guarda a un nucleo stretto o quantomeno definito di soggetti interessati, tanto da portare autorevole dottrina a sostenere che gli attori delle vicende giuridiche attuali siano diventati almeno tre: le amministrazioni, i privati e gli interessi diffusi¹¹⁷⁴.

A riguardo, in chiave sistematica, vale allora tenere presente anche quelle affermazioni di chi ha osservato che ci troviamo, ormai, in una nuova fase giuridica, contrassegnata da quella che nel secolo scorso è stata definita "democrazia procedurale"¹¹⁷⁵. Un modello, questo, in cui l'orizzonte della partecipazione degli amministrati nell'attività

¹¹⁷² Lo poneva in evidenza nelle sue Conclusioni generali già il 4 giugno 1962 nel caso C-14/61, l'Avvocato generale Maurice Lagrange, Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. c. Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio, in *eur-lex.europa.eu*, osservando che «*la jurisprudence de la Cour, dans la mesure, très large, où elle fait appel aux droits nationaux pour dégager les règles de droit relatives à l'application du Traité, ne se contenterait pas de puiser ses sources dans une sorte de "moyenne" plus ou moins arithmétique entre les diverses solutions nationales, mais choisirait dans chacun des Pays membres celles qui, compte tenu des objets du Traité, lui paraîtraient les meilleures ou, si l'on veut employer ce mot, les plus progressistes*» (par. fin. della Parte I).

¹¹⁷³ Ciò anche in virtù del fatto che il contesto di governo del territorio descritto richiede e impone anche la valutazione e l'apprezzamento di problemi che in altri rami del diritto risultano residuali e che da un punto di vista formale sono stati definiti in dottrina "pregiuridici", perché si pongono alla base delle scelte del legislatore prima ancora che il diritto li riconosce ufficialmente (P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, op. cit., p. 21).

¹¹⁷⁴ P. URBANI, *Il futuro delle città*, in *pausania.it*, 2021.

¹¹⁷⁵ R.A. DAHL, *La democrazia procedurale*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1979, pp. 3 ss.

amministrativa cresce esponenzialmente, fino a confluire in un aggiornamento del “principio democratico” che investe la totalità del potere pubblico e, di conseguenza, informa direttamente la funzione amministrativa¹¹⁷⁶. Inoltre, ci sembra, lo stesso quadro che va delineandosi sul fronte del contrasto ai cambiamenti climatici portando, da un lato, a irrobustire le esigenze di partecipazione democratica, in funzione di maggiore accettazione dei cambiamenti negli stessi comportamenti privati indispensabili per far fronte ai mutamenti del clima, e, dall’altro, persino a sfumare ancor di più le distinzioni concettuali storiche, in particolare quelle tra diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi pubblici, obblighi e doveri. Oggi appare più coerente aderire quindi all’impostazione dottrinale che assume la lotta al cambiamento climatico come questione da affrontare nella prospettiva di doveri di protezione ambientale che ricadono ad unisono e in una logica di indefettibile coordinamento sia su soggetti pubblici che privati¹¹⁷⁷.

Si tratta di aspetti di non poca importanza, che, peraltro, nel nostro ordinamento devono fare i conti con un forte grado di divaricazione regionale tra gli statuti partecipativi riconosciuti dalle attuali legislazioni urbanistiche¹¹⁷⁸.

Tracciare e definire i confini di una materia complessa come il governo del territorio richiede quindi anche un apprezzamento sulle modalità tramite cui traslare questa differente prospettiva nell’assetto giuridico.

Tenendo, dunque, a mente questo processo ormai consolidato, è bene riflettere sul fatto che, come evidenziato di recente¹¹⁷⁹, la dottrina ha storicamente provato a percorrere due strade nel tentativo di rispondere all’ampliamento di interessi ritenuti giuridicamente rilevanti: una prima tramite cui si auspicava il recepimento del mutamento degli assetti

¹¹⁷⁶ E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2023, p. 302; U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996, p. 101.

¹¹⁷⁷ Questa tesi elaborata già più di un ventennio fa da F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica dell’ambiente: Art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, n. 2, 2002, pp. 230 ss., ha avuto l’avallo di A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Dir. Comp.*, n. 2, 2022, p. 417; A. BONOMO, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, op. cit., pp. 2-3; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost.*, 2021, pp. 285 ss.; M. MONTEDURO, *Doveri inderogabili dell’amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Pers. Amm.*, 2020, pp. 543 ss.; G. GRASSO, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. Dir.*, 2003, pp. 581 ss. e ribadita dallo stesso Autore (F. FRACCHIA, *Decider(c) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in *Dir. Econ.*, 2023, pp. 11 ss.

¹¹⁷⁸ Cfr. cap. II, Parte Prima, par. 5 dell’elaborato.

¹¹⁷⁹ F. SAITTA, *Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere*, op. cit., pp. 233-240. Vedasi, sul tema, anche l’ampia dottrina *ivi* citata.

delle posizioni soggettive, soprattutto chiedendo un ampliamento delle condizioni di accesso al giudice e una seconda, che riteneva indispensabile una maggiore inclusione procedimentale per classi più ampie di individui e per aggregazioni portatrici degli interessi diffusi, integrando, dunque, l'apporto dei privati nell'attività amministrativa e nella cura dell'interesse pubblico¹¹⁸⁰.

Guardando ad entrambi gli approcci, emerge però limpidamente l'indispensabile ruolo statale, in virtù delle inscindibili connessioni con materie di competenza legislativa esclusiva *ex art. 117 Cost.*, comma 2, lett. l) ed m)¹¹⁸¹ che ogni azione di questo genere si porta dietro e, quindi, la stessa impostazione della l. n. 241 del 1990 che detta precisi e puntuali principi di diritto (come quello di cui all'art. 9, la cui importanza, come detto, è stata recentemente ribadita anche dal Comitato per l'individuazione dei LEP su tutto il territorio nazionale¹¹⁸²).

In proposito, la dottrina ha per di più ribadito con forza che uno degli essenziali fondamenti dello *status civitatis* nel nostro ordinamento sia il trattamento uniforme da parte dell'amministrazione e che differenziazioni siano giustificabili solo in relazione a specificità organizzative e di settore, ma all'interno di una cornice comune¹¹⁸³. L'esperienza delle differenti leggi regionali urbanistiche ha visto, invece, la positivizzazione di tutta una serie di principi, secondo una materializzazione formale molto diversificata, senza trovare ancora una definitiva consacrazione nel diritto urbanistico-territoriale nazionale¹¹⁸⁴ e allontanandosi sempre più da quella che può essere definita, per l'appunto, una cornice comune. Tant'è che in alcuni studi recenti si è addirittura affermato

¹¹⁸⁰ In merito, oltre all'analisi svolta e alla bibliografia riportata nel cap. II, Parte Prima, si vedano anche le rilevanti opere di illustri giuristi: F. LEDDA, *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. Amm.*, 1993, pp. 133 ss.; M. NIGRO, *Il «nodo» della partecipazione*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1980, pp. 225 ss.; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini, 1977; F. LEVI, *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1977, pp. 1625 ss.; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975; G. BERGONZINI, *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 1975; S. CASSESE, *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1971, pp. 25 ss.; F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.

¹¹⁸¹ Rispettivamente: «giurisdizione e norme processuali [...] giustizia amministrativa» e alla lett. m) «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

¹¹⁸² Rapporto del 30 ottobre 2023 del «Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni», p. 113.

¹¹⁸³ M. OCCHIENA, *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 37; M.A. SANDULLI, *Partecipazione e autonomie locali*, in *Dir. Amm.*, 2002, p. 569.

¹¹⁸⁴ Per un'attenta e recente analisi comparata tra tutti i sistemi regionali che conferma questa tendenza si rimanda a L. GOLISANO, *La partecipazione alle scelte di pianificazione. Un esame della normativa statale e regionale*, in P. URBANI (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione*, op. cit., pp. 84-129.

che, perlomeno nella disciplina inerente alla partecipazione degli amministrati ai procedimenti pianificatori, il riparto legislativo vivente sia più simile a quello delle materie di legislazione residuale delle Regioni, piuttosto che quello concorrente¹¹⁸⁵.

È evidente in questo caso il distacco netto anche da quanto affermato da quella giurisprudenza “storica” della Corte Costituzionale che, analizzando in special modo la materia “urbanistica”, prima, e il governo del territorio, poi, ha sempre affermato che al fine di chiarire se la normativa di dettaglio delle Regioni sia o meno conforme a Costituzione, sia essenziale l’esistenza di una legge cornice sui principi fondamentali della materia (attualmente assente), ovvero l’individuabilità nel panorama normativo statale di settore di un principio fondamentale attinente allo specifico ambito oggetto di valutazione¹¹⁸⁶.

Si tratta allora di decidere se aderire all’approccio odierno, che si regge, negli ambiti presi ad esempio, su un’assenza statale e su un’opera di costante cucitura ermeneutica da parte della dottrina e della giurisprudenza, ma che perpetua una situazione di disallineamento normativo tra tendenze avanguardiste regionali e vetuste previsioni statali (si pensi all’art. 13 della l. n. 241/1990), o se interrogarsi sulle possibili azioni da intraprendere (finalmente) per fornire coerenza ed unità all’intero sistema di regolazione urbanistica.

Guardando anche dalla prospettiva degli amministrati, introdotta nel capitolo II della Parte Prima dell’elaborato, dunque, la razionalizzazione e la riforma statale del sistema vengono preferite principalmente per tre ragioni: 1) c’è bisogno di tendere al più alto livello di coerenza possibile dell’ordinamento. Appare infatti altamente controproducente rispetto agli attuali obiettivi del governo del territorio che determinate potestà degli amministrati siano riconosciute solo nell’ambito dell’attività amministrativa di cura e gestione di una parte del territorio nazionale. Così come appare incoerente che determinati prerogative e

¹¹⁸⁵ *Ivi*, p. 129. Secondo l’Autore, infatti, oggi è possibile l’individuazione, nelle varie leggi regionali, di peculiarità e divergenze rispetto a ciascuna delle diverse declinazioni possibili della partecipazione e, in particolare, rispetto a: i) i rimedi utilizzati per garantire un’adeguata pubblicità e conoscenza dei procedimenti di pianificazione; ii) l’individuazione, sotto il profilo organizzativo, del soggetto preposto a curare la partecipazione iii) la disciplina della modalità di presentazione delle osservazioni; iv) i margini di partecipazione per le associazioni nelle conferenze di pianificazione; v) la differenziazione della posizione dei singoli consociati e delle associazioni di categoria e la scelta del momento in cui aprire alla partecipazione; vi) l’adozione o meno di leggi generali in materia di partecipazione; vii) l’onere di motivazione gravante sul Comune.

¹¹⁸⁶ Si rimanda principalmente a quanto affermato nelle decisioni: Corte Cost., 14 luglio 1958, n. 49; Corte Cost., 16 maggio 1968, n. 46; Corte Cost., 19 giugno 1973, n. 88, tutte decisioni che, dopo la riforma del Titolo V, hanno trovato conferma anche nel nuovo assetto ordinamentale sulla base della sentenza della Corte Cost., 26 giugno 2002, n. 282, tutte in *giurcost.org*.

tutele debbano essere garantite da un giudice che, benché debba prendere a riferimento anche la legislazione regionale, agisce sulla base di una procedura dettata completamente a livello statale e ispirata (perlomeno a volte) a criteri e logiche differenti se non ormai superate; 2) occorre quindi tenere conto dello stesso processo di “*cross fertilisation*” e di “apertura laterale” dei modelli giuridici, alla luce del contesto internazionale, europeo e delle esperienze di altri Stati. Ciò che comunque richiede, anche nell’ambito della massima incentivazione dell’autodeterminazione degli enti territoriali, che ci sia pur sempre un controllo intermedio dello Stato sull’effettiva applicazione, in chiave discendente, delle prescrizioni europee e internazionali; 3) risulta essenziale ridurre il costante e continuo contenzioso costituzionale. Non è infatti ormai più giustificabile che ogni azione legislativa sulla materia, sia essa a livello statale o regionale, esiga una pronuncia dei giudici della Consulta, chiamati, come già affermato, a svolgere un ruolo che solo in parte gli appartiene.

Detto quindi del perché si ritiene che ci sia da intraprendere una strada differente rispetto a quella percorsa negli ultimi anni e già argomentato sul motivo per cui si ritiene, anche per tale via, più corretto un approccio a livello statale per principi (avendo utilizzato fin qui un’accezione assai ampia del termine), bisogna ora introdurre ulteriori precisazioni.

5. *Quali principi statali per il governo del territorio complesso e interdipendente?*

La sistematica dottrinale, oltre alla classificazione già richiamata in precedenza, individua accanto ai principi generali (quelli, cioè, dotati del massimo livello di astrazione e connaturati da una valenza prevalentemente programmatica) i cd. “principi applicativi/operativi” (che si collocano sui rami bassi del sistema complessivo delle regolazioni giuridiche).

Secondo l’elaborazione della dottrina, i primi quindi ineriscono principalmente al piano più alto dei “valori”, rimanendo sprovvisti di un significato direttamente precettivo, i secondi, invece, sarebbero in grado di incidere direttamente sulla conformazione degli istituti giuridici e sulle loro applicazioni pratiche¹¹⁸⁷.

¹¹⁸⁷ Secondo i filosofi del diritto: «una norma di valore intende governare i valori che i destinatari adottano per valutare i propri piani d’azione, essa identifica tali valori e ne stabilisce l’importanza. Una norma di valore può (a) richiedere la promozione di un valore, cioè la sua accresciuta soddisfazione nella misura in cui

Premessa questa ulteriore definizione, nella regolazione dell'attività e dei poteri delle pubbliche amministrazioni sono, certamente, le norme di valore ad assumere importanza principale. Lo si desume dallo stesso inquadramento costituzionale del governo del territorio tra le materie concorrenti dell'art. 117 Cost, ambito in cui la legislazione statale deve essenzialmente essere ispirata ad esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina, senza sconfinamenti¹¹⁸⁸.

Governare un territorio diversificato e complesso, come si è osservato, significa inoltre implementare l'attività discrezionale degli enti territoriali, assegnando preventivamente a questi ultimi, in modalità discendente, sia i valori più generali da prendere in considerazione, sia gli scopi più specifici da realizzare a seconda dell'ente di cui si tratta¹¹⁸⁹, ma non vincolarli fino al punto di vulnerare la loro conoscenza privilegiata circa l'oggetto di azione assegnato loro.

Per un "manuale d'istruzione" sull'uso attento di questi principi differenziati si ritiene utile guardare, ancora una volta, al diritto dell'Unione europea, che ormai da almeno trent'anni ne fa un utilizzo bilanciato¹¹⁹⁰.

L'Unione, infatti, è chiamata a trovare un punto di equilibrio tra le tendenze a spostare più in alto possibile la definizione non solo dei fini e degli obiettivi delle proprie politiche, ma anche le specifiche modalità d'azione per garantire la loro realizzazione e la necessità di

essa sia compatibile con la realizzazione di altri valori (cioè, finché un ulteriore incremento non richiederebbe un più significativo decremento nella realizzazione dei altri valori), (b) richiedere il rispetto di un valore, cioè vietare la limitazione della sua soddisfazione, a meno che tale limitazione sia richiesta per un più significativo incremento nella realizzazione di altri valori, o (c) richiedere l'irrelevanza di un valore, cioè proibire che il valore sia preso in considerazione, escludere che la sua realizzazione possa valere quale criterio preferenziale (così che l'accresciuta o diminuita realizzazione del valore non ha importanza nella valutazione del merito di un piano) », mentre, «una norma d'azione intende governare i piani d'azione che i destinatari deliberano di perseguire. Una norma d'azione può richiedere, date certe condizioni (a) l'esecuzione di un'azione, o (b) l'astensione da un'azione» (G. SARTOR, *La logica della proporzionalità: il ragionamento con magnitudini non numeriche*, in *Riv. Fis. Dir.*, n. 2, 2012, p. 353). Si rimanda anche a due autorevoli riflessioni sulle implicazioni pratiche di tale distinzione concettuale inserite nel contesto del diritto ambientale inteso come ambito giuridico complesso e multilivello: R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2005, pp. 509 ss.; P. DELL'ANNO, *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o norme di relazione?*, op. cit., p. 131 e ad una più datata, ma più generale che guarda all'ordinamento complessivamente inteso: V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, op. cit., pp. 53 ss.

¹¹⁸⁸ Corte Cost., n. 166/2021.

¹¹⁸⁹ G. SARTOR, *La logica della proporzionalità: il ragionamento con magnitudini non numeriche*, op. cit., p. 345.

¹¹⁹⁰ Si veda, per quanto riguarda l'individuazione sia delle "luci" che delle "ombre" di questo processo: B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, op. cit. pp. 29-34.

assicurare le specifiche prerogative statali (mantenendo quindi su un piano meno definito i contorni più strettamente giuridici)¹¹⁹¹.

Proprio grazie all'esempio europeo, pur contraddistinto da alcuni dubbi e contraddizioni esplicitati nei capitoli precedenti, emergono le nuove frontiere delle dimensioni strutturale e funzionale dell'attività amministrativa¹¹⁹². Si palesa infatti una specifica strada da percorrere nella disciplina nazionale di governo del territorio, che conduce a non ignorare che le due tipologie di principi da ultimo individuate non si escludono a vicenda, ma al contrario possono integrarsi nella formazione di una disciplina plurindirizzata e che discende da diversi titoli competenziali.

Ad esempio, in un governo del territorio sempre più contrassegnato dalla connessione con materie legislative esclusive statali, può anche ipotizzarsi una distinta modalità di intervento. Nello stesso corpo normativo, come previsto nella proposta legislativa elaborata dalla Commissione di studiosi nominata con d.m. 11 novembre 2021 n. 414 (di cui si è detto nel par. 5 del precedente capitolo) e come già suggerito in dottrina¹¹⁹³, potrebbero allora dettarsi anche principi "applicativi/operativi" direttamente prescrittivi e capaci di garantire la necessità di una disciplina che segue criteri uniformi, non suscettibili in nessun caso di frazionamento e ridimensionamento regionale¹¹⁹⁴ per esigenze derivanti da ambiti ritenuti sensibili e da materie di legislazione esclusiva statale. Si pensi a quei principi che potrebbero o, meglio, dovrebbero occuparsi del coordinamento con la legislazione nazionale ambientale e paesaggistica o che hanno un'immediata ricaduta sul raggiungimento degli obiettivi climatici, sempre più stretti, posti a livello europeo. Ad essi, quindi, continuerebbero ad affiancarsi i principi fondamentali della materia del governo del

¹¹⁹¹ Si vedano, in argomento: G. COCCO, A. MARZANATI, R. PUPILELLA, *Ambiente. Il sistema organizzativo e i principi fondamentali*, in M. P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 157-269; M. POLO, *Regole rigide e regole flessibili nelle politiche di tutela della concorrenza*, in *Riv. It. Econ.*, n. 1, 2005, pp. 15 ss.; P. DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale internazionale ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2004.

¹¹⁹² B.L. BOSCHETTI, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, op. cit. pp. 34-41, ove emerge che le "norme di valore" e quelle "d'azione", nella nuova fase storica, si plasmano a vicenda. Sono infatti più che mai emergenti le necessità di coniugare con sempre maggior forza e in virtù della miglior cura dell'interesse pubblico sia i "profili strutturali" legati all'articolazione dei procedimenti, sia i "profili sostanziali" derivanti dall'esercizio della discrezionalità, già evidenziate dalla dottrina del secolo scorso (A.M. SANDULLI, *Trattato di diritto amministrativo generale*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 1046 ss.).

¹¹⁹³ P. MANTINI, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, op. cit., pp. 193.

¹¹⁹⁴ Carattere che dev'essere sempre mantenuto, ad esempio, dalla legislazione nazionale ambientale secondo P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Amb. e Sv.*, 2009, p. 290.

territorio, per come sin qui delineati dalla stessa Corte Costituzionale, i quali favoriscono e rendono feconda l'autodeterminazione legislativa e discrezionale degli enti territoriali.

Complessivamente, la combinazione di queste categorie di principi avrebbe come finalità quella di bloccare un eventuale percorso di elaborazione di indirizzi politici opposti rispetto a quelli statali ed europei ispirati a scelte di valore ordinate differente.

Su questo tema sia concesso un ultimo appunto. Se, per ciò che concerne gli eventuali principi applicativi/operativi, questi attengono specificamente alle relazioni e all'organizzazione nazionale della materia, lasciando dunque ampio margine politico al legislatore nazionale, chiamato a decidere se disciplinare esaustivamente i vari profili o lasciare margini di intervento degli enti territoriali, così non è per quanto riguarda i principi fondamentali di governo del territorio intesi in senso stretto. Come si è avuto modo di comprovare, questi dovrebbero limitarsi a descrivere gli indirizzi d'azione entro cui enti territoriali dovrebbero svolgere la propria attività. Su questo punto che da segnalare però che sia il contesto europeo fin qui analizzato a dettare (ormai) i più importanti principi guida per le future traiettorie della stessa urbanistica nazionale. Sono infatti i principi generali del diritto europeo, con il ruolo che la Corte di Giustizia ha ritagliato per essi sin dalla sentenza *Algera*, a dover riempire i vuoti dei sistemi giuridici nazionali, in modo da garantire al diritto Ue un elevato grado di adattabilità al contesto e all'epoca storica nei quali vengono invocati, rendendolo attento alle istanze e ai bisogni contingenti più che a strutture giuridiche ormai inattuali¹¹⁹⁵.

Alla luce di queste considerazioni e, giungendo così ad un primo approdo delle nostre ricerche, qualora nel nostro ordinamento si vorrà (finalmente) procedere alla ormai inevitabile riorganizzazione dell'assetto del governo del territorio, tramite una nuova legge statale, crediamo che quest'ultima dovrà necessariamente richiamare tra i principi fondamentali, quelli di:

i) "autonomia" e "differenziazione", per consentire di integrare, modellare e specificare le differenti politiche pubbliche territoriali, tramite la costruzione di appropriate strategie locali (comunque coerenti con quelle sub-locali), onde evitare la generalizzazione di pratiche che per struttura e morfologia siano state pensate per contesti differenti;

¹¹⁹⁵ G. PEPE, *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, Eurilink, 2012, p. 111; A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2005, p. 716.

ii) “integrazione”, per poter inserire le azioni tipiche delle funzioni di governo del territorio in un contesto ormai contraddistinto dalla presenza e dall’intreccio di un’ampia varietà di interessi pubblici (anche di tipo settoriale) e privati;

iii) “coordinamento” e “collaborazione” (verticale e orizzontale), per evitare che le azioni degli enti territoriali siano impedito o limitate da un rigido riparto delle competenze e per semplificare le relazioni e i procedimenti di pianificazione territoriale e urbanistica, oltre che per ridurre, per quanto possibile, i conflitti;

iv) “partecipazione” e “consensualità”, per massimizzare, in un contesto che non sfugga mai del tutto alla cornice “pianificatoria”, l’apporto degli amministrati nella cura e gestione degli interessi pubblici e nel raggiungimento degli obiettivi individuati a livello sovranazionale;

v) “coerenza”, “monitoraggio” e “adattività”, per verificare, attraverso la raccolta, organizzazione e analisi dei dati (anche in modalità digitale), se la cura e la gestione degli interessi pubblici di stampo territoriale procedano secondo gli obiettivi prefissati, potendo, se necessario, prendere in considerazione opportuni cambiamenti o correzioni ed evitare, in ultimo, che la cura di un particolare interesse possa contrapporsi alla cura di uno differente.

5.1. (segue...) In che termini è individuabile nell’ordinamento interno un “diritto” alla buona amministrazione del territorio?

Sul piano che invece va al di là del riparto di competenze e che guarda più squisitamente alle logiche norma/funzione, ragionando sull’adozione di una legge statale di principi, ci sembra ragionevole ritornare a riflettere sulla storica suddivisione tra “norme di relazione” e “norme d’azione”.

Secondo la dottrina del secolo scorso¹¹⁹⁶, questa suddivisione tracciava la linea di demarcazione fra le norme che individuano i confini entro i quali «l’amministrazione può legalmente svolgere e far valere le sue pretese verso i cittadini per il soddisfacimento degli interessi pubblici che deve perseguire, e la sfera entro la quale il cittadino può, con mezzi giuridici, resistere e contrastare ad eventuali pretese dell’amministrazione o esigere da

¹¹⁹⁶ Tale suddivisione si deve principalmente a E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1954, pp. 9 ss.

questa determinate prestazioni a suo favore, per la soddisfazione del suo interesse individuale garantito dal diritto»¹¹⁹⁷, e le «norme puramente strumentali che, presupponendo già attuata la disciplina delle relazioni fra amministrazione e cittadini, tutelano l'interesse pubblico per se stesso, nella fase dinamica del suo perseguimento, obiettivamente e non in relazione ad interessi diversi»¹¹⁹⁸.

Se così è, in un governo del territorio inclusivo e integrato come quello che si sta descrivendo, ci sembra che la tendenza vada proprio verso l'individuazione di un maggior numero di principi che si riempiono di sostanza, guardando a facoltà e garanzie (per i consociati), ma anche oneri e doveri (per le amministrazioni). Ne sono un esempio lampante la maggior parte delle legislazioni regionali già richiamate che ormai prevedono obblighi di trasparenza¹¹⁹⁹ e momenti di contraddittorio e di partecipazione alla formazione dei piani urbanistici¹²⁰⁰ ulteriori rispetto a quelli conosciuti a livello statale.

Tutto ciò – crediamo – porta ad inveramento quanto già osservato dagli studiosi, ossia che: «esistono strumenti che, pur non permettendo di avanzare alcuna pretesa ad un risultato specifico, consentono ad un soggetto di cercare di influire su tale risultato, si può ben parlare di diritti»¹²⁰¹ (procedurali, innanzitutto).

È la prospettiva del governo del territorio ambito giuridico complesso emersa nel secondo capitolo della Parte Prima che si sta solidificando nel diritto vivente, prim'ancora che in quello positivo e in cui le istanze della partecipazione democratica ed inclusiva acquisiscono uno speciale valore con riguardo a decisioni pluristrutturate¹²⁰² che sottendono una speciale conflittualità e che richiedono sempre un'interazione costruttiva

¹¹⁹⁷ *Ivi*, p. 10.

¹¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹⁹ Ne sono un esempio le previsioni di un soggetto *ad hoc*, distinto dal responsabile del procedimento o dal progettista del piano preposto esclusivamente all'organizzazione delle modalità di informazione e partecipazione (art. 9, comma 5, l.r. Basilicata n. 23 del 1999; art. 56, comma 1, l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017; art. 37, comma 3, l.r. Toscana n. 64 del 2014), ovvero l'individuazione e comunicazione al pubblico del soggetto responsabile del procedimento ed anche della promozione della partecipazione ai procedimenti di pianificazione (art. 1, comma 3, l.r. Calabria n. 19 del 2002).

¹²⁰⁰ Come la l.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017 che all'art. 45, comma 8, ultimo periodo, prevede che «Qualora lo ritenga opportuno, l'amministrazione procedente può svolgere altresì un contraddittorio pubblico con coloro che hanno presentato osservazioni e proposte, fermo restando l'obbligo di rispettare il termine stabilito dal comma 9» (60 giorni decorrenti dalla data del deposito del piano), ovvero altre legislazioni regionali (art. 15-*bis*, c. 3, l.r. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 e art. 10, comma 3, l.r. Sicilia n. 19 del 2020) che prevedono la partecipazione delle associazioni di categoria di partecipare alle conferenze di copianificazione.

¹²⁰¹ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Dir. Pub.*, n. 3, 2009, p. 767.

¹²⁰² P. MARZARO, *Gli interessi paesaggistico-culturali nelle decisioni ambientali pluristrutturate di cui al d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, 2021, *passim*.

tra sfera pubblica e privata¹²⁰³. Un ambito giuridico in cui, secondo molti, oggi è possibile individuare un “diritto” unitario della persona umana e della collettività ad un’amministrazione che persegua il “buon governo del territorio” e che riesca a portare ad unità i differenti interessi e obiettivi, con uno sguardo comunque sempre rivolto alla giustizia di questi processi¹²⁰⁴.

Leggendo simili affermazioni, ci si rende subito conto di quanto siano forti e impattanti se traslate proprio nel campo della pianificazione urbanistica. Basta infatti una simile interpretazione per far corrispondere alle nuove norme procedurali, che guardano al coinvolgimento degli amministrati nell’attività pianificatoria, posizioni giuridicamente tutelate?

Il tema delle posizioni giuridiche dei soggetti interessati dall’attività di governo del territorio, che può sembrare ridimensionato nel contesto in analisi in virtù della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo prevista dall’art. 133, comma 1, lettera f), c.p.a., è in realtà centrale se si considerano alcune implicazioni sostanziali.

Infatti, la prospettiva cui si è accennato fa tornare prepotentemente in auge il tema della lettura sostanziale dei principi dettati dal legislatore e fa scaturire ulteriori legittimi interrogativi. A chi si rivolgono questi ultimi? Basta il riconoscimento di autonomi diritti stabilitisi sul territorio, in base a un’attività amministrativa che è ormai aperta nella sua generale conformazione e che supera generalmente la dimensione meramente consultiva della partecipazione, a riconoscere la possibilità da parte di tutti gli amministrati di avvalersene direttamente? E ciò in sede non solo del controllo di legittimità dell’azione, ma anche sotto i profili attinenti alla responsabilità civile (ampliando soprattutto i titoli legittimanti le azioni giudiziarie) e penale (permettendo ad esempio di allargare le maglie di concetti contenuti nella legislazione penale come quelli di “persona offesa”, art. 90 c.p.c., o “danneggiato dal reato”, art. 120 c.p.)?

Interpretazioni simili vanno anche coniugate con la posizione recente della Corte Costituzionale che, ragionando sugli effetti che hanno sul privato alcune deroghe urbanistiche attinenti al cd. “Piano casa”, ha individuato un “principio di buon andamento dell’azione amministrativa nella corretta gestione del territorio e nella sua tutela” collegato

¹²⁰³ E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, op. cit., p. 304.

¹²⁰⁴ Cfr. cap. II, Parte Prima, par. 3.

agli artt. 3 e 97 Cost. e a logiche strettamente pubblicistiche e connesse a canoni interni all'azione dei poteri pubblici¹²⁰⁵.

Pronunce simili sembrano rimandare, seppur in maniera implicita, all'impianto concettuale già ipotizzato in chiusura del secondo capitolo della Parte Prima dell'elaborato, che guarda direttamente al "diritto a una buona amministrazione" europeo in un'ottica emergente dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ove esso è generalmente inteso con un'accezione individualistica. Non va però dimenticato che, anche la buona amministrazione richiesta dal diritto dell'Unione va garantita, in via prioritaria, nell'assetto normativo. Questo diritto negli ultimi anni ha infatti assunto, nella giurisprudenza della Corte di Giustizia¹²⁰⁶, sempre più la conformazione di principio generale¹²⁰⁷, tanto da aprire un ampio dibattito sulla sua portata applicativa. Ciò che appare comunque pacifico è che non si possa leggere il contenuto del diritto alla buona amministrazione in chiave rigida, perché i contenuti vanno plasmati in chiave innovativa¹²⁰⁸ nell'ambito delle procedure e dei procedimenti amministrativi nazionali¹²⁰⁹, anche quando l'amministrazione statale agisce in vece di quella europea.

L'amministrazione e il suo potere, dunque, sono e restano centrali, divenendo impossibile un loro definitivo inquadramento in uno schema intriso di rapporti paritari e in uno schema di diritto comune. Del resto, sia la dottrina¹²¹⁰ che la giurisprudenza amministrativa¹²¹¹, guardando agli effetti sull'ordinamento dell'adozione del diritto europeo, li hanno generalmente individuati non in una diversa conformazione delle posizioni giuridiche

¹²⁰⁵ Corte Cost., 10 febbraio 2023, n. 17, cons. dir., p. 3.5.

¹²⁰⁶ Si veda, ad esempio, quanto affermato in Corte Giust., 22 febbraio 2005, C-141/02, T-Mobile Austria, (già max-mobil Telekommunikation Service), p. 72 in *eur-lex.europa.eu*.

¹²⁰⁷ Si veda l'ampia analisi giurisprudenziale di D.U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M.C. PIERRO (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 1 ss.

¹²⁰⁸ *Ivi*, pp. 31-32.

¹²⁰⁹ L. AZOULAI, L. CLEMENT-WILZ, *La bonne administration*, in J.B. AUBY, J. DUTHEIL DE LA ROCHERE (a cura di), *Traité de droit administratif européen*, op. cit., p. 682.

¹²¹⁰ P. PROVENZANO, *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, in D.U. GALETTA (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea: argomenti e materiali*, Torino, Giappichelli, p. 112 e 123; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, op. cit., p. 50; M.A. SANDULLI, *La comunicazione di avvio del procedimento tra forma e sostanza*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, p. 1596.

¹²¹¹ Cons. Stato, sez. VI, 18 dicembre 2017, n. 5950, cons. dir., p. 2.4, in *giustizia-amministrativa.it*, in cui, ragionando sulle modalità di cura e di salvaguardia dell'"interesse cultura", i giudici amministrativi fanno coincidere il rispetto del "superiore" principio di buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, con l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni di cui alla l. n. 241 del 1990.

soggettive, ma nella moltiplicazione e nell'effettività di istituti che offrono maggiori garanzie nel contesto procedimentale¹²¹².

Quindi, volendo comunque comunicare con un linguaggio giuridico, come si è cercato di fare durante tutta la trattazione, non bisogna cadere nella «tentazione di sbrigare il problema semiotico semplicemente in chiave di forza emotiva della parola»¹²¹³, bensì giungere a un «raffinamento delle prospettive, un ravvicinamento della [stessa] scienza giuridica a problemi assai più concreti e più aderenti alla realtà degli ordinamenti statali contemporanei»¹²¹⁴. In poche parole, proprio le elaborazioni dottrinali sul diritto ad una buona amministrazione possono fornire spunti utili nel senso di un rafforzamento delle garanzie procedurali (e democratiche) da riconoscere ai consociati nell'ambito (e da parte) di una legislazione statale di principio.

Del resto, questa conclusione sembra fortemente coerente anche con le caratteristiche dei LEP del governo del territorio recentemente individuati nella relazione redatta dal Comitato creato *ad hoc*, il quale ha concluso che, in questo contesto giuridico, i LEP costituiscono *performance* assicurate mediante lo svolgimento ordinario delle funzioni degli apparati pubblici competenti sulla materia, in un ambito che rimane prevalentemente procedimentale¹²¹⁵.

La dottrina straniera ha posto un'ulteriore riflessione che giustificerebbe questo approccio. Specie, infatti, se si considerano le esigenze di flessibilità¹²¹⁶ che, in un'ottica strategica e di programmazione, devono connotare i piani urbanistici, secondo ormai tratti comuni in tutto il continente europeo¹²¹⁷, il giudizio sul rapporto potere-diritti

¹²¹² Tale interpretazione si basa, peraltro, sul *corpus* proprio di questo diritto che, già da prima del suo inserimento nella 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Corte di Giustizia aveva individuato nel «rispetto nei procedimenti amministrativi delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico comunitario. Fra queste garanzie si annoverano in particolare l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie, il diritto dell'interessato a far conoscere il proprio punto di vista e il diritto ad una decisione sufficientemente motivata» (Corte Giust., 21 novembre 1991, C-269/90, Hauptzollamt München-Mitte c. Technische Universität München, in *eur-lex.europa.eu*). Questa impostazione parrebbe essere, inoltre, secondo la dottrina recente, anche l'unica a poter garantire il corretto innesto della transizione digitale nei processi decisionali dell'amministrazione italiana (cfr. A. DI MARTINO, *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 180-196).

¹²¹³ U. SCARPELLI, *Diritti positivi, diritti umani: un'analisi semiotica*, in S. CAPRIOLI, F. TREGGIARI (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Perugia, Pliniana, 1992, p. 39.

¹²¹⁴ M. MAGRI, *Esiste un diritto al clima?*, op. cit.

¹²¹⁵ Cfr. «Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni», pp. 107-114.

¹²¹⁶ J.M. BAÑO LEÓN, *Obsolescencia de la idea de plan general*, in *REALA*, n. 13, 2020, p. 17.

¹²¹⁷ Si evince dai differenti «report nazionali» che analizzano la «flessibilità» della pianificazione in: Germania (pp. 135-158), Belgio (pp. 159-192 e 193-230), Francia (pp. 267-302), Grecia (303-226), Paesi

individuali/interessi legittimi/interessi di mero fatto assume particolare rilievo (e deve quindi essere garantito) proprio nella fase finale del processo pianificatorio, ossia nella fase in cui vi è la definitiva ed effettiva conformazione della proprietà, avendo, al contempo, buona cura di assicurare un rapporto più efficiente tra strategia, adattività, operatività e tutela (sin dalla fase partecipativa) delle prerogative dei cittadini.

Del resto, come già affermato da autorevole dottrina¹²¹⁸, l'ideale stesso di buona amministrazione si presenta come un'amministrazione che programma la propria attività in un'ottica strategica, individuando obiettivi, comprendendo (e includendo) le esigenze dei soggetti detentori degli interessi coinvolti e cogliendo, infine, le minacce esterne e gli ostacoli quali opportunità per il continuo miglioramento delle prestazioni.

Tutto ciò vuol dire che la pianificazione urbanistica e territoriale dovrà restare prevalentemente di natura pubblica. Corollario di questa affermazione è che la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei privati potrà avvenire solo nel momento operativo, affidato all'atto (o alla prescrizione urbanistica del PRG a contenuto) puntuale.

D'altronde, proprio la fase operativa della pianificazione parrebbe anche lo stadio ottimale da prendere a riferimento quando si vuole verificare il rispetto di quei contenuti minimi dei diritti che l'attività urbanistica deve sempre garantire. È infatti la fase ultima della conformazione della proprietà a dover fungere da momento di valutazione dei canoni espressi dalla giurisprudenza della Corte Edu, di quelli in cui si manifesta l'utilità sociale della proprietà costituzionalmente sancita e, più in generale, di tutte quelle modalità d'azione richieste dal rispetto del quadro normativo¹²¹⁹, nonché, secondo la giurisprudenza amministrativa, il momento in cui andrebbe verificato che le scelte concrete, effettuate con obiettivi ed interessi pubblici immanenti, corrispondano agli scopi prefissati nelle linee programmatiche per la gestione urbanistica del territorio¹²²⁰.

Bassi (pp. 361-396), Portogallo (pp. 397- 438), Romania (pp. 439-468), Regno Unito (pp. 439-468), Svizzera (pp. 487-512) e Turchia (513-543), contenuti nell'opera V. PARISIO, R. MORZENTI PELLEGRINI, T. TANQUEREL (a cura di), *La flexibilité en droit de l'urbanisme - Flexibility in urban planning law*, La Mémoire du Droit, Parigi, 2023, la quale riporta gli atti della Conferenza AIDRU (International Association Land Use Planning Law) tenutasi il 16 e 17 settembre presso le Università di Bergamo e Brescia.

¹²¹⁸ S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione: principio del merito e stabilità degli impiegati*, Napoli, Esi, 2007.

¹²¹⁹ Cfr. P. URBANI, *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *pausania.it*, 2014, pp. 25-29.

¹²²⁰ TAR Lombardia, Milano, sez. II, 12 luglio 2022, n. 1671, cons. dir. p. 14.3; Cons. Stato, sez. I, 29 gennaio 2015, n. 283, entrambe in *giustizia-amministrativa.it*.

I principi che guardano agli amministrati e ai loro interessi non devono quindi automaticamente produrre un iper-dimensionamento delle posizioni private, ma, come quelli che guardano all'amministrazione e alla sua organizzazione, rivolgersi in primo luogo ai detentori del potere normativo e di quello amministrativo, fungendo da criteri direttivi dell'attività di questi ultimi. È tramite la propria attività discrezionale (e non una difesa costante in giudizio) che i poteri pubblici sono chiamati a farsi garanti e a dare sostanza effettiva, nella fase di cura degli interessi pubblici, ai diritti civili e sociali dei cittadini¹²²¹. Ciò si desume anche da come la centralità delle comunità e delle popolazioni nella cura e gestione del territorio è intesa oggi nello scenario internazionale ed europeo, ove niente pare giustificare un'abdicazione dei poteri istituzionali degli enti pubblici primariamente preposti a tali attività in favore dell'attività privata, poiché quest'ultima, anche qualora venga valorizzata, va comunque illuminata da un "faro" che resta l'interesse pubblico¹²²². Lo conferma, del resto, anche la funzionalizzazione dell'amministrazione agente sul territorio che, per la piena realizzazione dei nuovi obiettivi di tutela emersi a livello internazionale ed europeo è investita nel suo complesso del ruolo di «rappresentare effettivamente gli interessi della comunità rappresentata»¹²²³.

Se tutto questo è vero e in coerenza con i risultati dell'analisi già svolta, il legislatore statale, tramite i principi fondamentali della materia, è quindi chiamato non a devolvere interamente in mano agli amministrati potestà urbanistiche, bensì ad affermare e consolidare una modalità d'azione imprescindibile. Un metodo secondo cui le scelte territoriali, per poter risultare efficaci, efficienti e sostenibili, non possono (più) prescindere da una preventiva condivisione coi destinatari ultimi delle stesse¹²²⁴. Il riconoscimento di specifiche clausole di legittimazione e interesse ad agire, ovvero, e prima ancora, di autonomi diritti procedurali divengono quindi utili strumenti di accompagnamento all'evoluzione della materia. E ciò sempre considerando che il rimedio

¹²²¹ In questo senso si vedano anche la riflessione sulla rilevanza esterna dell'organizzazione dell'attività amministrativa, sul ruolo della discrezionalità e sugli interessi tutelati (fondata su puntuali e specifici riferimenti storico-normativi) di M. MAZZAMUTO, *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 27-39 e la recente analisi sull'evoluzione delle posizioni legittimanti nel processo amministrativo di E.N. FRAGALE, *Le posizioni legittimanti nel processo amministrativo e il ruolo dei diritti costituzionali*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2023, pp. 395 ss. (in special modo p. 447).

¹²²² P. URBANI, *Il futuro delle città*, op. cit.

¹²²³ *Ibidem*.

¹²²⁴ E. FREDIANI, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, op. cit., pp. 335-336 ritiene questo approccio imprescindibile in tutte le attività amministrative post pandemiche e, in special modo, in quelle ispirate e finanziate dal PNRR.

giurisdizionale rappresenta sempre una strada da percorrere residualmente, solo qualora non ci sia (stata) la possibilità di dar tutela a quella determinata aspirazione/interesse tramite «il ruolo e la responsabilità dei decisori, professionalmente impiegati per assumere decisioni tecnicamente amministrative al servizio della collettività»¹²²⁵.

Di qui, ancora una volta, l'importanza di una legge statale. Se un intervento di questo tipo continuerà a mancare nel nostro ordinamento, non resterà che prendere dolorosamente atto che il diritto a una buona amministrazione del territorio italiano e i principi ad esso preposti saranno destinati a rimanere, per la maggior parte, norme programmatiche¹²²⁶, ossia matrici e generatrici di norme effettive se e solo se ricavate in esito ad un'attività di interpretazione specifica e caso per caso¹²²⁷.

6. *L'architettura delle competenze e delle funzioni per i territori europei sostenibili. Una nuova lettura*

Provando ora a tirare le fila della vasta analisi svolta, può affermarsi che l'influenza europea e internazionale sul governo del territorio sta attraversando una fase di forte espansione che non resta confinata alle tematiche ambientali. Nonostante sia stato sostenuto, anche di recente, che le ultime azioni normative europee sono molto caute nel formalizzare specifici principi¹²²⁸, è pur vero che, nel contesto in analisi, come si è ampiamente visto nelle pagine precedenti, ci sono tutta una serie di prescrizioni generali che stanno via via consolidandosi come veri e propri principi di governo del territorio di matrice europea.

Allargando l'orizzonte e guardando ora alle loro implicazioni sostanziali, ci si può rendere conto che questi canoni normativi generali vanno oltre la semplice attuazione del *Green Deal* europeo e divengono corollari di quello che è probabilmente il più prorompente e trasversale dei principi che oggi agiscono negli Stati membri dell'Unione che perseguono gli obiettivi posti da quest'ultima: il principio di sostenibilità territoriale.

¹²²⁵ S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, op. cit., p. 777.

¹²²⁶ V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, op. cit., p. 54.

¹²²⁷ Si ritengono dunque attuali, a quasi quindici anni di distanza e anche se calate nel contesto attuale di governo del territorio le conclusioni di L. PEGORARO, *Esiste un "diritto" a una buona amministrazione? (Osservazioni critiche preliminari sull'(ab)uso della parola "diritto")*, op. cit., pp. 557 e 561-565.

¹²²⁸ E. CHITI, *Chiaroscuro: la tutela degli ecosistemi nel contesto del Green Deal*, op. cit.

I vincoli europei, in questa chiave, già oggi impongono che il legislatore si faccia promotore e attuatore della sfida di ridisegnare sistematicamente l'assetto del governo del territorio informandolo a questa innovativa accezione del principio.

Ciò sia ripensando i confini delle competenze tramite l'applicazione di quelli che sono già stati definiti principi fondamentali della materia di matrice europea, sia immaginando nuovi strumenti che puntino, ad esempio, all'inevitabile potenziamento degli istituti a vocazione strategica, di atti di pianificazione in cui la strategia di ampio respiro, l'integrazione di diverse politiche pubbliche, la conoscenza e il monitoraggio di ciò che concretamente si realizza sui suoli divengono protagonisti, per rendere il territorio realmente adattativo, resiliente, accogliente, salubre, inclusivo. E ciò in un contesto globale profondamente e definitivamente mutato tanto a livello fattuale, quanto giuridico e che, per questo, non può più essere in alcun modo governato da una legislazione nazionale vecchia ormai di decenni, nonostante gli aggiustamenti intervenuti.

Sia concesso di richiamare un esempio da seguire per rispondere al meglio ai mutamenti emersi e qualora si voglia realmente procedere in questo senso con riferimento agli strumenti pianificatori, ossia il recente (e già richiamato¹²²⁹) *Plan de Ordenación del Territorio*, strutturato negli art. 39 ss. della nuova legge urbanistica andalusa, da cui emerge ampiamente questa nuova concezione di territorio da rendere sostenibile a tutto tondo tramite un coordinamento materiale serrato. La pianificazione territoriale della Comunità autonoma andalusa deve, infatti, garantire l'integrazione coordinata delle strategie europee e nazionali (art. 39 lett. c) e sviluppare queste ultime, grazie alla propria conoscenza del territorio, con riferimento alla «*utilización racional de los recursos naturales y la consecución de un territorio más resiliente y menos vulnerable ante el cambio climático*» (art. 39 lett. b) e al «*equilibrio y la cohesión social y económica del territorio, y la mejora de la competitividad para el desarrollo económico y de la calidad de vida de los ciudadanos, integrando el sistema de transportes y la movilidad en el territorio*» (art. 39 lett. a), cercando sempre anche di «*propiciar la coordinación y cooperación con las regiones del entorno geopolítico próximo y con las pertenecientes a los mismos organismos de ámbito europeo*» (art. 39 lett. d).

È chiaro che, lo si ribadisce, nel nostro ordinamento andrebbero prima risolte questioni che divengono di primaria importanza, come quella inerente al mantenimento in vita di

¹²²⁹ Cfr. il cap. II, Parte Prima, par. 4.4, dell'elaborato.

specifici piani di tutela settoriale, seguendo, anche in questo caso, l'esempio della legislazione andalusa che ha prescritto, forte anche delle proprie competenze in materia, che «*el paisaje debe integrarse en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, en general, ser tenido en cuenta en todas las políticas sectoriales en aras de la consecución de los objetivos de calidad paisajística*» (art. 37.3)¹²³⁰, ovvero creando nuove forme e modalità di “dialogo” tra i differenti strumenti, per poter garantire una cura più efficace di tutti gli interessi chiamati a dar vita a un territorio sostenibile come quello descritto.

Sulla base delle risultanze dell'analisi contenuta nei precedenti paragrafi, può poi anche concludersi che l'inevitabile integrazione tra tutte le politiche agenti sull'area vasta, che sta sfociando in una trasformazione totale dei luoghi e in una «rinascita in senso ampio delle strutture territoriali»¹²³¹, richiede che sia positivizzato un sistema urbanistico-territoriale in cui il coordinamento è garantito dall'elaborazione di tutte le politiche all'interno di un unico disegno, in modo da poter predisporre una strategia complessiva¹²³².

Al vertice di questo sistema, scisso in fasi, dovrebbe esser posta una “cabina di regia” capace di raccogliere le istanze e le necessità provenienti dai territori, di saper utilizzare e coordinare il ruolo centrale che gli enti intermedi potrebbero svolgere se implementati e potenziati¹²³³ e di imprimere alla pianificazione (intesa qui in termini unitari) una visione del territorio futuro con previsioni a carattere programmatico e non vincolanti¹²³⁴, che

¹²³⁰ Più nello specifico la legge andalusa prescrive che gli strumenti di pianificazione territoriale si occuperanno anche degli interessi differenziati, includendo, nel caso del paesaggio (art. 37.4), ad esempio, una diagnosi dell'area di riferimento, che deve avere i seguenti contenuti minimi:

a) L'identificazione delle risorse e delle aree di interesse paesaggistico per la loro conservazione e valorizzazione.

b) I criteri generali o zonalari per l'integrazione paesaggistica.

c) L'individuazione delle azioni di intervento volte a garantire l'accessibilità alle risorse, la riqualificazione, ove opportuno, delle aree degradate e il miglioramento della visibilità o dell'integrazione visiva.

¹²³¹ M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2022, p. 394.

¹²³² In questo senso anche: L. DI GIOVANNI, *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, op. cit., p. 95. L'Autore, come già fatto in altre opere, propende per l'utilizzo in tale funzione del piano paesaggistico regionale. Altri autori invece propendono per un «metodo della pianificazione strategica delle aree vaste [...] all'interno della pianificazione urbana» (R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, op. cit., p. 635). Il tema degli strumenti e delle rispettive funzioni da collegare a questa impostazione organizzativa è trattato più approfonditamente nel cap. II della Parte Prima (specialmente il par. 4.4), cui si rimanda.

¹²³³ Cfr. parr. 4.2 e 4.3 del capitolo II della Parte Prima.

¹²³⁴ N. VETTORI, *La funzione di pianificazione strategica: caratteri e finalità*, in W. GASPARRI (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 151 ss.; D. DONATI, *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 141 ss.

sarebbero in un secondo momento declinate attraverso l'assunzione di scelte politiche e infine attuate tramite azioni concrete che valorizzino al massimo l'apporto dei privati¹²³⁵.

Sembra questa, d'altronde, anche la prospettiva indicata nei rapporti e nelle indicazioni per le pubbliche amministrazioni a livello globale elaborate dall'OCSE e, più nello specifico, dal suo *Observatory of Public Sector Innovation* (OPSI), che ha costantemente richiamato le autorità pubbliche all'implementazione di un'amministrazione "per anticipazione" che si serva della *Strategic Foresight* e della *Anticipatory Innovation Governance*, entrambi modelli organizzativi che adottano quello della pianificazione strategica come il primo stadio essenziale per prepararsi alle perturbazioni inevitabili, adottando strategie volte a preservare il funzionamento di base del sistema e a rilevare le minacce a cui esso è esposto¹²³⁶.

Tale funzione strategica dovrebbe essere obbligatoriamente (ma solo in parte) dettata a livello statale. Il "centro" è chiamato, infatti, a farsi garante dell'adeguata aderenza dell'azione della Repubblica al principio di uguaglianza sostanziale e alla pari dignità sociale di cui al combinato disposto degli artt. 2 e 3 comma 2 e 9 Cost.¹²³⁷ e, quindi, ad elaborare regole di garanzia e uguaglianza per i territori, soprattutto nelle «opportunità o nei punti di partenza»¹²³⁸. Successivamente, il livello statale dovrà avvalersi, inevitabilmente, dell'apporto regionale, considerata l'esigenza di sfruttamento del grado maggiore di conoscenza del territorio richiesta a livello sovranazionale e, per la stessa ragione, dell'azione delle Province e, soprattutto, delle Città Metropolitane, soprattutto

¹²³⁵ G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, op. cit., p. 258.

¹²³⁶ Cfr. B. MONTEIRO, R. DAL BORGO, *Supporting Decision Making with Strategic Foresight: An Emerging Framework for Proactive and Prospective Governments. OECD Working Papers on Public Governance*, n. 63, 2023 e, nella dottrina interna, M. MONTEDURO, *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, op. cit., pp. 80-114 (e in particolare le note 146 e 176 del contributo), in cui l'Autore da conto anche di alcuni progetti estremamente rilevanti in questo senso, come il TAGS – *Toward an Anticipatory Governance System*, condotto da cinque Università italiane, che raccoglie e analizza sperimentazioni in materia di *governance* e propone una strada per diffondere modelli di "governance anticipante" nel sistema d'amministrazione italiana (<https://www.governoanticipante.it/>), e il progetto *Anticipatory Governance Initiative* della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), che si pone l'obiettivo di promuovere la diffusione delle metodologie di anticipazione strategica (*strategic foresight*) nell'elaborazione delle politiche pubbliche, attraverso attività di *capacity building* quali la definizione di percorsi formativi per sviluppare le competenze necessarie ad integrare l'approccio di anticipazione strategica nel *modus operandi* dei decisori pubblici, e l'individuazione di possibili modalità di istituzionalizzazione della previsione strategica nei principali ambiti di definizione delle politiche pubbliche (<https://sna.gov.it/nc/tutte-le-news/dettaglio-news/article/anticipatory-governance-initiative-il-progetto-sna-selezionato-nellambito-del-programma-technical/>).

¹²³⁷ In questo senso L. RONCHETTI, *Territorio e popolo nell'ecosistema*, op. cit., p. 1239.

¹²³⁸ Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2015, p. 20.

qualora siano definitivamente inquadrati come enti strategici¹²³⁹ nella pure annunciata riforma dell'assetto degli enti locali. È questa l'impostazione che, inoltre, permetterebbe di governare meglio quella che secondo alcuni è la nuova dimensione delle sfide globali, prim'ancora del territorio: lo "spazio giuridico locale"¹²⁴⁰.

Un esempio di una simile modalità regolatoria può essere individuato nell'approccio adottato, sempre in Spagna, ma a livello statale, dal nuovo art. 20 del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, come riformulato nel 2021 dalla *Ley n. 7, del 20 maggio*. Esso prevede, per dare efficacia ai principi e ai diritti-doveri gravanti sul territorio, che le pubbliche amministrazioni e, in particolare, quelle competenti in materia di pianificazione territoriale e urbanistica, rispettino e applichino, tramite un'azione coordinata e autodeterminata, i seguenti principi: a) attribuire nella pianificazione territoriale e urbanistica una destinazione che comporti o consenta il passaggio dalla situazione di territorio rurale a quella di territorio urbanizzato, attraverso l'urbanizzazione del suolo necessaria a soddisfare i bisogni che la giustificano, prevenendo la speculazione e preservando il resto del territorio rurale dall'urbanizzazione; b) assegnare terreni adeguati e sufficienti per usi produttivi e per uso residenziale, riservando in ogni caso una quota prevista per le abitazioni sottoposte a regime di tutela pubblica che, almeno, consenta di stabilirne il prezzo massimo per la vendita, la locazione o altre forme di accesso all'abitazione, come il diritto di superficie o la concessione amministrativa; c) rispettare il principio di coesione sociale, comprendendo, come minimo, i terreni necessari per realizzare il 40% della superficie edificabile residenziale prevista dal piano urbanistico nel territorio rurale che sarà compreso negli interventi di nuova urbanizzazione e il 20% nel territorio urbanizzato che dovrà subire interventi di riforma o rinnovamento dell'urbanizzazione; d) affrontare, tenendo conto della prospettiva di genere, nella pianificazione degli usi del territorio, i principi di accessibilità universale, mobilità, efficienza energetica, garanzia dell'approvvigionamento idrico, prevenzione dei rischi naturali e degli incidenti gravi, prevenzione e protezione dall'inquinamento e limitazione delle sue conseguenze sulla salute o sull'ambiente; e) considerare il principio di prevenzione dei rischi naturali e degli

¹²³⁹ Cfr. E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, op. cit., pp. 328-329.

¹²⁴⁰ DE DONNO M., *Lo spazio giuridico locale*, op. cit. (e l'ampia dottrina ivi citata); V. NITRATO IZZO, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, il quale lo definisce come «luogo per eccellenza di una giuridicità "porosa", dove livelli e strati di ordini normativi si incontrano grazie alla maggiore prossimità ed assenza di filtri con l'elemento sociale».

incidenti gravi nella pianificazione dell'uso del territorio¹²⁴¹; f) garantire che le strutture, le costruzioni e gli edifici si adattino, in termini essenziali, all'ambiente in cui si trovano e, a tal fine, in luoghi con paesaggi aperti e naturali, siano essi rurali o marittimi, o nelle prospettive offerte dai complessi urbani di caratteristiche storico-artistiche, tipiche o tradizionali, e in prossimità di strade e sentieri con percorsi pittoreschi, ove non sarà consentita l'ubicazione, la massa, l'altezza di edifici, muri e chiusure, o l'installazione di altri elementi che limitino il campo visivo contemplare le bellezze naturali, rompere l'armonia del paesaggio o deturpare la propria prospettiva.

È evidente, indipendentemente dai giudizi sui singoli principi prescelti, l'intenzione da parte del legislatore spagnolo di porsi nell'unica prospettiva di assicurare, tramite queste prescrizioni (più o meno larghe), un livello minimo di qualità su tutta una serie di questioni variegata (cambiamenti climatici, esigenze ambientali, paesaggistiche, abitative, di genere etc.) che la pianificazione urbanistica e territoriale deve obbligatoriamente garantire, in maniera discrezionale, sull'intero territorio nazionale.

E quest'ultimo sembra proprio l'approccio sposato in altri recenti interventi legislativi esteri. Nella già citata *Loi n. 2023-630 du 20 juillet 2023, visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux*¹²⁴², ad esempio, il legislatore transalpino ha inteso costruire una strategia territoriale unica nel contrasto al consumo di suolo, prevedendo moduli procedimentali, strumenti e canoni generali, che non negano l'autonomia¹²⁴³, ma cercano di guidare e facilitare il raggiungimento, da parte degli enti territoriali, degli obiettivi posti a livello nazionale e sovranazionale.

Al catalogo di principi europei applicabili al diritto del territorio discendenti dall'ordinamento internazionale e da quello euro-unionale, va allora aggiunto, anche in coerenza con il contesto sostanziale delineato, quello (forse più importante) di "valutazione strategica territoriale". Questo principio permetterebbe di consacrare definitivamente

¹²⁴¹ Sempre in base allo stesso articolo, i rischi derivanti dai cambiamenti climatici saranno considerati relativamente: 1) ai rischi derivanti da impatti marini, inondazioni costiere e innalzamento del livello del mare; 2) ai rischi derivanti da eventi meteorologici estremi su infrastrutture e servizi pubblici essenziali, come la fornitura di acqua ed elettricità o servizi di emergenza; 3) ai rischi di mortalità e morbilità derivanti dalle alte temperature e, in particolare, quelli che colpiscono le popolazioni vulnerabili (dati da produrre disaggregati per sesso); 4) ai rischi connessi alla perdita degli ecosistemi e della biodiversità e, in particolare, al deterioramento o alla perdita di beni, funzioni e servizi ecosistemici essenziali; 5) rischi di incendio, con particolare attenzione ai rischi nell'interfaccia urbano-forestale e tra infrastrutture e aree forestali.

¹²⁴² Cfr. Cap. II della Parte Prima.

¹²⁴³ Gli enti sotto-ordinati sono infatti rappresentati, in varie forme, nelle sedi decisionali sub-locali.

l'integrazione delle politiche pubbliche soprattutto sul piano strettamente organizzativo¹²⁴⁴, nonché di superare definitivamente il vecchio principio della solitudine dell'organo decidente¹²⁴⁵.

Solo così, come invocato in dottrina¹²⁴⁶, si cristallizzeranno anche le evoluzioni del governo del territorio richiamate dalla più recente giurisprudenza, che include nel potere amministrativo discendente da questo contesto quello di occuparsi delle finalità economico-sociali della comunità locale nel suo complesso in un armonico rapporto con gli interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato¹²⁴⁷.

Non per ultimo, ciò premetterebbe, grazie alla possibilità concessa dai dati posti alla base delle valutazioni strategiche di rendere immediatamente evidente il peso delle decisioni sia pubbliche che private e di giungere a scelte ispirate a una certa coerenza territoriale e alla conoscenza concreta dello stato dei luoghi, in modo che ad ogni azione corrisponda una ricaduta che avrà effetti voluti coscientemente sull'esistenza di tutti e persino su quella delle generazioni future. In buona sostanza, sarà così sarà possibile garantire quella *idée directrice commune* dell'azione amministrativa, da cui, secondo autorevoli voci dottrinali¹²⁴⁸, discenderebbe l'effettività del diritto e delle regole di cui esso si compone.

Volendo allora schematizzare quanto già sostenuto va evidenziando che nell'architettura complessiva del sistema emersa nelle pagine precedenti, si sovrappongono, dunque, più livelli:

- a) quello internazionale, che indica sempre più principi e linee guida in tema di politiche urbanistico-territoriali, inserendo queste azioni in un'azione ampia e pluristrutturata;

¹²⁴⁴ Necessità ribadita recentemente anche dall'INU. Nell'ambito della discussione portata avanti per cercare di giungere a una proposta di legge statale sul governo del territorio, è emersa infatti «la necessità di sostituire progressivamente [nella pianificazione] il principio di conformità con quello di coerenza» per poter utilizzare «un paradigma ben più ampio e complesso, che si fonda sull'esigenza di garantire l'accordo sostanziale, da parte di ogni nuovo strumento di pianificazione, con gli obiettivi e gli indirizzi fissati dai piani sovraordinati». Ne conseguirebbe, secondo l'Istituto Nazionale di Urbanistica, «l'urgenza di un differente modo di porre in relazione i contenuti dei piani urbanistici regionali, provinciali e comunali, facendo leva su un modello di pianificazione atto a favorire la flessibilità degli strumenti urbanistici e contemporaneamente a ridurre il ricorso alle varianti urbanistiche» («Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio», cit.).

¹²⁴⁵ Riassumibile nella sequenza: una autorità decidente, un procedimento, una decisione, un piano/provvedimento. Cfr. F.G. COCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in AA.VV. *Studi in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, ESI, 1999, pp. 1274 ss.

¹²⁴⁶ M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, op. cit., p. 601.

¹²⁴⁷ TAR Sicilia, Palermo, sez. II, 24 gennaio 2022, n. 140, in *giustizia-amministrativa.it*.

¹²⁴⁸ M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, op. cit. p. 787.

- b) quello europeo, che ormai suole individuare obiettivi vincolanti per la tutela del suolo e la valorizzazione della sostenibilità del territorio, intesa in senso ambientale, economico e sociale. Il ruolo europeo è poi rinsaldato dalla volontà dell'Unione di verificare l'efficacia delle azioni tramite modalità di monitoraggio costante, fondate anche sull'evidenza che rende l'Ue prima finanziatrice di molte azioni pubbliche, prime tra tutte quelle che guardano alla coesione tra territori e alla "giustizia" dei processi di transizione da realizzare;
- c) quello statale, che diviene primo destinatario degli impegni internazionali e degli stessi obblighi europei e che dovrebbe definire l'ossatura strategica, i principi fondamentali della materia e i livelli essenziali inerenti alle procedure e agli strumenti di carattere urbanistico-territoriale;
- d) quello regionale, che dovrebbe essere il protagonista della concretizzazione delle strategie dettate ai livelli superiori e, tramite un'attenta programmazione, coordinare gli interventi nei diversi territori;
- e) quello di area vasta, che dovrebbe concretizzare ulteriormente la strategia regionale, occuparsi in prima persona del coordinamento tra l'azione territoriale portata avanti sul proprio territorio e le strategie delle aree confinanti e offrire un forte supporto agli enti comunali in difficoltà a livello economico e tecnico, senza per questo ridurre eccessivamente o annullarne l'autonomia;
- f) infine, quello locale, incaricato, in modo differenziato e adeguato, in base alle proprie capacità e funzioni, della gestione e attuazione degli interventi concreti, in concorso con gli altri attori del territorio.

Offerta questa suddivisione lineare e concludendo la trattazione, vanno esplicitate due puntualizzazioni di fondamentale importanza.

Innanzitutto, la tenuta di un simile apparato si regge sulla sua piena e totale attuazione. Non è possibile, infatti, pensare di risolvere tutte le criticità di un contesto ampio e interconnesso limitando l'intervento riformatore (pur virtuoso) solo ad alcuni livelli di governo non riformando, al contempo e con azioni coerenti, gli altri. Il rischio è, anzi, di produrre ancora più disfunzioni. Ne è un esempio lampante la scissione del PRG in due componenti¹²⁴⁹. Questa azione, nella proposta di riforma dell'INU del 1995, era inserita all'interno di una proposta di intervento legislativo statale che, nell'idea dei promotori, andava a modificare per intero la normativa urbanistica, ridefinendo nel profondo le

¹²⁴⁹ Cfr. par. 3 del cap. I, Parte Prima dell'elaborato.

funzioni e gli strumenti di tutti gli enti pubblici coinvolti. Di quella proposta se ne prese una parte e si rinunciò, anche in virtù delle limitate competenze possedute degli enti che si attivarono (le Regioni), ad azioni pluristrutturate. Di qui, probabilmente, l'impossibilità di raggiungere a pieno gli obiettivi sperati.

A ciò si aggiunge che questo riparto non va inteso, vista la necessaria implementazione di un principio di collaborazione territoriale e la necessità di potenziare il coordinamento e l'integrazione delle varie azioni che impattano sul territorio sottolineate a più riprese, come un nuovo impianto gerarchico. In questo caso, infatti, l'aggiunta di due livelli sovraordinati ulteriori (quello internazionale e quello europeo), rischierebbero seriamente di aumentare ulteriormente il peso che schiaccia gli enti posti alla fine della catena disegnata. L'apparato descritto va invece concepito come un'architettura flessibile e dialogante¹²⁵⁰. Un impianto giuridico ove i limiti dell'azione di un ente sono posti dal riconoscimento delle migliori capacità in capo a un altro sulla base della posizione ordinamentale di ciascun attore pubblico. E ciò, guardando alla natura concreta dell'azione territoriale da realizzare e non a confini formali invalicabili come generalmente avvenuto finora.

La chiave di volta dev'essere, dunque, la coerenza. L'ente subordinato che sente invase le proprie prerogative da un ente più vicino ai cittadini dovrebbe limitarsi a verificare la coerenza, non solo nei fini, ma anche nei riflessi pratici, dell'azione portata avanti tramite piccoli sconfinamenti dall'altro ente e, solo se questo profilo non è garantito, intervenire¹²⁵¹.

¹²⁵⁰ Sembraerebbe, seppur nell'ambito di una prospettiva regionale destinata a rimanere parziale, l'approccio adottato dalla già richiamata l.r. umbra n. 1/2015, ove all'interno della macro-categoria "pianificazione" (definita come la modalità generale di governo del territorio, attraverso la quale le politiche pubbliche trovano coerenza, integrazione e sinergia, sulla base di elementi conoscitivi e valutativi condivisi sullo stato e sulle dinamiche del territorio), vengono individuati differenti moduli procedurali tipicizzati per ogni livello di governo in base alle sue particolari capacità, ma, al contempo, flessibili. Sulla legislazione umbra si rimanda anche a quanto detto nel par. 4.4, del cap. II, Parte Prima dell'elaborato.

¹²⁵¹ Per un esempio pratico di un approccio simile, si veda il par. 3.1, cap. II, Parte Terza.

Conclusioni

A margine del lavoro di ricerca, sembra necessario mettere per iscritto alcune riflessioni conclusive, utili a sottolineare gli elementi e i profili di maggior interesse emersi nell'elaborato.

Innanzitutto, si ritiene utile non dare per scontato un profilo che appare essenziale. Prima di lanciarsi nel tentativo di sintetizzare e chiarire i risultati dell'approfondimento, va ammesso che stilare delle conclusioni vere e proprie è impresa tutt'altro che facile, essenzialmente perché conclusioni definitive, difficili da incontrare in qualsiasi tipologia di lavoro scientifico, divengono ancor più distanti e irraggiungibili nel caso della regolazione dell'uso del territorio, ambito giuridico che nelle pagine precedenti si è manifestato in tutta la sua liquidità e mobilità, soprattutto per ciò che concerne i suoi principi guida. A ciò, poi, si aggiunge che queste caratteristiche innate dell'ambito giuridico analizzato nella fase storica in cui ci si trova, fortemente transitoria e soggetta a mutamenti repentini, divengono ancora più sfuggenti, facendo sì che il lavoro di sintesi sia destinato a rimanere incompleto.

Ciononostante, analizzando i quesiti cui si è provato a dar risposta durante lo studio e richiamando l'analisi generalizzata delle tendenze giuridiche che impattano sui nuovi assetti territoriali, si spera di poter offrire un quadro conoscitivo utile al lettore per meglio interpretare e comprendere lo scenario attinente alla regolazione, nell'ordinamento italiano e nel continente europeo, di quella materia giuridica che nel nostro Paese è comunemente conosciuta con la locuzione "governo del territorio".

E partendo proprio da quest'ultimo aspetto, ossia dal contesto definitivo, nella Parte Prima dell'elaborato si è provato a comprendere il più concretamente possibile quali siano le fondamenta storiche e le caratteristiche di questa materia giuridica.

È emerso un quadro tutt'altro che semplice, contrassegnato da molti profili problematici derivanti da una nozione mostratasi in tutta la sua ambiguità. Ambiguità innata che è senza dubbio stata rafforzata da alcuni elementi che potremmo definire strutturali e legati direttamente all'assetto istituzionale delineato nella nostra Carta Costituente, come modificata nel 2001. Tra questi, i profili che più hanno impattato sugli ultimi ventitré anni di governo del territorio, possono essere principalmente individuati a) nell'organizzazione della Repubblica offerta dalla riforma del 2001, che ha predisposto una struttura

“policentrico-paritaria”, in cui gli interessi nazionali non sarebbero più espressione di un approccio centralizzatore, ma di una visione plurale e possibilmente congiunta e b) nell’assenza tutt’oggi di una legge cornice statale, contenente i principi fondamentali della materia, essendo quindi necessario, in difetto, desumerli di volta in volta «dalle leggi statali vigenti» ai sensi dell’art. 1, comma 3, legge 5 giugno 2003, n. 131.

Tali aspetti, che avrebbero potuto anche svolgere il ruolo di canali di innovazione potenzialmente dirompenti, in realtà si sono dimostrati un *boomerang* laddove, in assenza di chiari e univoci indirizzi capaci di guidare il riassetto degli equilibri successivo allo *shock* causato dalla riforma costituzionale, hanno rappresentato dei forti punti di contrasto, elevando in modo incontrollato il numero di momenti di scontro e tensione tra lo Stato e gli enti territoriali.

Questi ultimi, infatti, hanno approfittato del contesto inizialmente favorevole per ritagliarsi un ruolo di assoluti protagonisti nelle vicende giuridiche urbanistiche a cavallo tra la fine degli anni '90 e l’inizio del 2000, concentrandosi soprattutto sull’autodeterminazione in tutta una serie di profili (urbanistica consensuale, partecipazione, procedimenti pianificatori, struttura dei piani, questioni ambientali emergenti) trascurati molto spesso dal legislatore statale nonostante le forti sollecitazioni in tal senso provenienti dalla società civile, dalla giurisprudenza amministrativa e dalla dottrina, causando una riscrittura talvolta informale dell’assetto delineato nella legislazione urbanistica statale approvata nel corso del '900.

Tutto ciò ha fatto sì che si rivelasse ancor più necessario ed essenziale un costante intervento della Corte Costituzionale in veste di “arbitro ordinatore” delle possibili letture date al testo costituzionale. Un ruolo, questo, che, come è emerso, la Corte ha dovuto svolgere nelle innumerevoli sentenze succedutesi nel corso dei primi vent’anni del nuovo assetto costituzionale, sposando un preciso approccio interpretativo nel tentativo di fornire il più possibile una coerenza di fondo all’interno della propria giurisprudenza la quale, inesorabilmente, resta comunque limitata al *thema decidendum* e ancorata al caso concreto.

L’avvicinarsi di queste decisioni, poi, è accompagnato da altre “complicazioni” che ne limitano fortemente la portata chiarificatrice. La stessa funzione urbanistica, ad esempio, sembra essere oggi soggetta a forti cambiamenti. Alcuni interessi pubblici storicamente qualificati come interessi urbanistici paiono infatti essersi ormai fusi con altri, generalmente considerati distaccati e ritenuti attinenti principalmente agli ambiti di

intervento paesaggistico-ambientale. L'azione amministrativa agente sul territorio si è quindi trasformata progressivamente in un'azione generale e plurindirizzata. È evidente, di conseguenza, quanto rischiano di essere inesorabilmente alterate le già complesse categorizzazioni storiche del diritto urbanistico-territoriale (ri)afferimate costantemente dalla Corte Costituzionale e messi in crisi i confini tra i poteri pubblici tracciati nel corso degli anni.

Nei paragrafi centrali del Capitolo II della Parte Prima si è quindi proposta una nuova concettualizzazione della funzione di governo del territorio e del ruolo svolto in questo contesto dai differenti enti territoriali. Per ogni ente coinvolto, si è infatti provato a rintracciare, in chiave sistemica, la specifica parte di potere spettante e i possibili strumenti che potrebbero rendere più coerente e lineare il dispiego di queste potestà.

Sono inoltre emersi: l'importanza dell'autonomia comunale e della sua salvaguardia, sia sul piano sostanziale inerente alla logica stessa degli strumenti urbanistici e alle relazioni tra questi e i livelli di pianificazione differenti, sia su quello formale relativo all'assetto normativo e alla suddivisione dei compiti con i livelli di governo sovraordinati; l'importanza degli enti intermedi e dell'area vasta, sia sotto il profilo della specificazione della strategia territoriale, sia sotto quello del supporto che questi possono offrire ai comuni di piccole dimensioni; e, ancora, l'esigenza di fare delle Regioni soggetti strategici propulsori, tramite una specifica programmazione e il coordinamento degli interventi nelle diverse aree, della sostenibilità del territorio, senza che ciò sfoci nell'invasione costante delle aree di competenza statale e comunale.

Ancor più in generale, volendo tirare le fila di quanto emerso nella Parte Prima dell'elaborato e inserendo anche le considerazioni svolte con riferimento ai destinatari dell'azione amministrativa, si ritiene che, nel contesto giuridico e fattuale emerso, solo un approccio che sfoci nella definitiva consacrazione di un "principio di collaborazione effettiva" tra amministrazioni e tra queste ultime e gli amministrati, possa rappresentare il più coerente equilibrio tra le diverse istanze emergenti nel governo del territorio odierno. Ciò in virtù della caratterizzazione di quest'ultimo come ambito giuridico complesso e che quindi necessita di ricorrere sempre più alle relazioni giuridiche, all'implementazione del principio di sussidiarietà (sia orizzontale che verticale) e alla definitiva assimilazione di teorie come quella dei "beni comuni", del "diritto alla città" e della "giustizia spaziale".

Lasciando parzialmente l'ambito interno e volgendo lo sguardo al contesto sovranazionale, è stato innanzitutto possibile constatare che il governo del territorio, settore giuridico storicamente associato ad una concezione strettamente statale, abbia con il tempo assunto un ruolo di assoluto protagonista, seppur con specifiche particolarità, anche nel diritto ambientale internazionale. Questa affermazione è supportata da tutta una serie di atti internazionali ed europei, generalmente di *soft law*, che fondano proprio sul ruolo svolto dalle amministrazioni nazionali nella regolazione di suoli e territori e sulle modalità di collaborazione tra amministrazione e privati in questo ambito, la realizzazione di molti loro obiettivi.

Di contro, considerato che quest'ultima è un'osservazione che può essere ritenuta veritiera fin dagli anni '80, va anche ammesso che l'interessamento internazionale al contesto oggetto di studio, per quasi quarant'anni non ha di certo stravolto o uniformato i sistemi di urbanistico-territoriali nazionali.

C'è però un altro aspetto che spinge a pensare che oggi il *trend* stia cambiando. Ci si riferisce all'influenza che invece sta avendo (e potrà avere ancor di più nei prossimi anni) l'indifferibilità della presa di coscienza in merito al fatto che il Pianeta sta attraversando una forte fase di cambiamenti climatici che tendono a un cospicuo riscaldamento globale potenzialmente catastrofico, elemento che sembra avere una portata trasformativa quasi rivoluzionaria sia nell'ambito giuridico oggetto di approfondimento, sia in molti altri.

Questa considerazione è confermata dall'analisi degli ultimi interventi di diritto derivato cui è affidato il perseguimento delle transizioni in atto e, soprattutto, delle nuove politiche europee di matrice ambientale che puntano a rendere l'Europa il primo continente a "impatto climatico zero" entro il 2050, specificamente analizzati nel Capitolo I della Parte Seconda dell'elaborato. Guardando a tali atti normativi, infatti, è emerso che questi ultimi, ora dotati della forza giuridica tipica di regolamenti e direttive, guardano con maggiore attenzione al suolo e ai suoi usi e adottano un nuovo linguaggio fatto di prescrizioni puntuali, controlli costanti, utilizzo generale di banche dati e nuove tecnologie e, grazie anche a questi strumenti innovativi, valutazioni di natura essenzialmente tecnica che impattano (e impatteranno sempre di più) direttamente sull'assetto territoriale e sulla destinazione dei suoli.

E non sono solo le tematiche ambientali a rendere evidente questo cambio di prospettiva. Anche in contesti relativi allo sviluppo economico, alla coesione sociale e territoriale e a molte altre politiche pubbliche di matrice europea si sta intraprendendo un processo sempre più stringente che richiede agli stati nazionali, in virtù degli obblighi presi a livello internazionale, di rivedere, modificare e adeguare la propria normativa di stampo urbanistico-territoriale.

In altre parole, sembrerebbe cementificarsi un cambio di paradigma nella cura e gestione territoriale europea in virtù della più ampia concezione di uso del territorio in chiave sostenibile.

Posto e delimitato lo scenario sovranazionale, riallacciandosi all'analisi svolta nei primi due capitoli, si è allora reso necessario individuare gli specifici principi fondamentali della materia di matrice europea che dovrebbero guidare il ripensamento del governo del territorio italiano in maniera tale che ogni soggetto, pubblico e privato, possa trovare un incastro sistematico lineare e coerente in una materia che, rispetto a quella consolidatasi nel '900, presenta ormai nuovi obiettivi, nuove modalità d'azione, nuovi equilibri competenziali e, almeno in parte, nuovi confini.

Partendo dal ruolo che dovrebbero ricoprire gli enti territoriali, sempre più protagonisti di strategie di regolazione improntate a processi conoscitivi, verifiche costanti e risposte tempestive, ci si è resi conto dell'importanza di costruire canali d'azione che rifiutino il metodo *top-down* e adottino, al contrario, una strategia *bottom-up*, basata, cioè, su operazioni sviluppate "dal basso" allo scopo di agevolare la sperimentazione di tecniche innovative ed impegni collettivi.

Se questa pare un'affermazione che vale pressoché in tutti i contesti geografici, si sono rese necessarie alcune precisazioni con riferimento a due ambiti spaziali che si stanno affermando come centrali nelle politiche e strategie nazionali, europee e internazionali e che permettono di far emergere in maniere più pregnante i singoli principi del governo del territorio a cui a questo punto possiamo, senza alcuna remora, aggiungere l'aggettivo "europeo": la città e l'area vasta.

Guardando al concetto di "città", ad esempio, si è potuto dimostrare che trova conferma quanto osservato in dottrina in plurime occasioni, ossia che nel nuovo contesto il diritto

delle città si stia progressivamente riscrivendo informalmente, su influenza delle tendenze sovranazionali e proprio nell'ambito dell'esercizio di funzioni connesse a quelle di governo del territorio. A partire dal modo in cui vengono governati oggi gli spazi e i luoghi cittadini può essere rintracciata, infatti, l'emersione di nuovi principi guida spesso affermati in atti internazionali, ma assenti o persino contraddetti nella legislazione italiana.

Le città sono divenute quindi le protagoniste di un "diritto della rigenerazione" contrassegnato da flessibilità, capacità di adattamento, ibridazione e contaminazione, apertura al contributo diretto dei soggetti privati e a scelte il più possibile condivise, non strettamente collegato a logiche di mera restaurazione immobiliare, ma ormai indirizzato verso un riassetto generale dell'utilizzo degli spazi per migliorare la qualità di vita degli amministrati. Questo "nuovo" diritto consolidatosi è però costretto a scontrarsi, come si è dimostrato nel testo facendo molti esempi (in particolar modo nel paragrafo 2.2 del Capitolo II della Parte Seconda e nel par. 1, cap. II della Parte Terza), con una normativa generalmente ispirata a logiche del tutto differenti e opposte.

Anche in questo caso, risulta allora essenziale la creazione di un sistema positivizzato che coniughi e coordini al contempo le evoluzioni del "diritto alla città" (e il conseguente diritto delle città delineato nei molti atti citati nel paragrafo 2.1, capitolo II, della Parte Seconda) con la disciplina urbanistica. Non è infatti pensabile che le città, per quanto piene di idee e buoni propositi, divengano primo e ultimo fronte di un'azione pubblica ispirata a impegni europei e internazionali, i quali richiedono ormai un approccio integrato e coordinato, a tutti i livelli di governo.

Per rendere effettivo questo approccio, la regolazione plurilivello dovrà iniziare a rispettare specifici principi di stampo europeo non derogabili, quali principalmente: i) "autonomia" e "differenziazione", per consentire di integrare, modellare e specificare le differenti azioni amministrative pubbliche territoriali, tramite la costruzione di appropriate strategie locali (comunque coerenti con quelle sub-locali), onde evitare la generalizzazione di pratiche che per struttura e morfologia siano state pensate per contesti differenti; ii) "integrazione", per poter inserire le azioni tipiche delle funzioni di governo del territorio in un contesto ormai contraddistinto dalla presenza e dall'intreccio di un'ampia varietà di interessi pubblici (anche di tipo settoriale) e privati; iii) "coordinamento" e "collaborazione" (verticale e orizzontale), per evitare che le azioni degli enti territoriali siano impedito o limitate da un rigido riparto delle competenze e per semplificare le relazioni e i procedimenti di pianificazione territoriale e urbanistica, oltre che per ridurre, per quanto possibile, i

conflitti; iv) “partecipazione” e “consensualità”, per massimizzare, in un contesto che non sfugga mai del tutto alla cornice “pianificatoria”, l’apporto dei cittadini e dei privati nella cura e gestione degli interessi pubblici e nel raggiungimento degli obiettivi individuati a livello sovranazionale; v) “coerenza”, “monitoraggio” e “adattività”, per verificare, attraverso la raccolta, organizzazione e analisi dei dati (anche in modalità digitale), se la cura e la gestione degli interessi pubblici di stampo territoriale procedano secondo gli obiettivi prefissati, potendo, se necessario, prendere in considerazione opportuni cambiamenti o correzioni ed evitare, in ultimo, che la cura di un particolare interesse possa contrapporsi alla cura di uno differente.

Ora, se questi sono i principi capaci di garantire un governo del territorio efficace, efficiente e che rispetta le linee direttrici sancite a livello internazionale nelle aree maggiormente popolate, come fare a garantire che non ci siano altri contesti spaziali stanziati sul territorio che rimangano indietro o dove siano realizzate politiche disfunzionali rispetto a quanto si vuole che avvenga nelle città?

Non può risponderci a questo quesito senza ribadire l’importanza nel governo del territorio odierno dello spazio d’area vasta nella prospettiva di coesione tra aree sviluppate/aree sottosviluppate e aree urbanizzate/aree rurali.

Considerato ciò che era già emerso si è potuto dar conto, infatti, di quanto siano interdipendenti le scelte di governo del territorio di un’area rispetto a un’altra zona anche geograficamente distante. E ciò sia che si guardi alle esigenze economiche, sia a quelle ambientali, sia, ancora, a quelle sociali.

Per incanalare questa interdipendenza in processi amministrativi e regolatori virtuosi, non basta, da solo, il concetto di “coesione territoriale”. Così come non bastano, da soli, ingenti finanziamenti economici o normative di favore per determinate aree. Qualsiasi azione di questo genere necessita infatti di un sostrato normativo a carattere generale che sappia individuare bene gli obiettivi, gli strumenti, sciogliere i conflitti e creare stabili e duraturi canali di dialogo, finanziamento e incentivazione per garantire la realizzazione dei progetti di trasformazione e gestione virtuosa del territorio immaginati.

È necessario, dunque, cambiare prospettiva e sposare quella suggerita da tutta una serie di prescrizioni generali che stanno via via consolidandosi come veri e propri sotto-principi sostanziali, al di là della semplice attuazione del *Green Deal* europeo. Questi ultimi divengono ormai corollari di quello che è probabilmente il più prorompente e trasversale

dei principi che oggi agiscono negli Stati membri dell'Unione che perseguono gli obiettivi posti da quest'ultima: il principio di sostenibilità territoriale. Una sostenibilità ispirata dalle evoluzioni emerse in tutto l'elaborato e che innova profondamente la formulazione europea dello "sviluppo sostenibile" (inteso come sviluppo nei termini di crescita economica misurata con indicatori quantitativi e rispettosa delle esigenze di tutela ambientale), perché guarda all'unisono a tutte le esigenze delle comunità umane e lo fa dal punto di vista di chi (l'Ue), attraverso più transizioni perseguite in contemporanea e imposte in maniera progressivamente più vincolante, vuole dar vita a dei territori che siano vivibili, più giusti e più equi.

In quest'ottica, i vincoli europei già oggi impongono che il legislatore, nel contesto del governo del territorio, si faccia promotore e attuatore della sfida di ridisegnare l'assetto delle competenze, rivendendo la natura giuridica stessa del potere sotteso tramite l'inevitabile potenziamento, sia degli istituti a vocazione strategica, sia di atti di pianificazione in cui la strategia, l'integrazione, la conoscenza pubblica e il monitoraggio di ciò che si realizza sui suoli divengono protagonisti, per salvaguardare i territori e renderli realmente adattativi, resilienti, accoglienti, salubri e inclusivi.

La programmazione e la strategia multilivello, in questo scenario, risultano quali elementi imprescindibili, perché solo questa modalità d'agire può realmente garantire l'integrazione tra tutte le politiche agenti sull'area vasta, attraverso un sistema urbanistico-territoriale in cui il coordinamento è garantito dall'elaborazione di tutte le azioni all'interno di un disegno unico, in modo da poter predisporre una strategia complessiva.

Serve, in buona sostanza, una "cabina di regia" capace di raccogliere le istanze e necessità provenienti dai territori, di saper utilizzare e coordinare il ruolo centrale che gli enti intermedi potrebbero svolgere, se implementati e potenziati, e di imprimere alla pianificazione (intesa qui in termini unitari) una visione del territorio futuro con previsioni non vincolanti, che siano, in un secondo momento, declinate attraverso l'assunzione di scelte politiche e infine attuate tramite azioni concrete che valorizzino al massimo l'apporto dei privati.

Al catalogo di principi applicabili al diritto del territorio discendenti dall'ordinamento internazionale e da quello europeo, va allora aggiunto quello (forse più importante) di "valutazione strategica territoriale", il quale permetterebbe di consacrare definitivamente

l'integrazione delle politiche pubbliche anche, appunto, sul piano organizzativo, nonché di superare definitivamente il vecchio principio della "solitudine dell'organo decidente".

Riconoscendo definitivamente tutti questi principi ad influenza europea e internazionale e coniugandoli con l'analisi svolta nella Parte Terza tentando di abbozzare i contenuti di una futura legge statale di principi fondamentali della materia, ci si rende conto che è una e soltanto una l'architettura complessiva del sistema che possa rispettare l'impostazione del governo del territorio europeo emerso nell'analisi.

Le competenze da riconoscere oggi ad ogni singolo livello di governo dovrebbero essere così suddivise: a livello internazionale, l'individuazione dei principi, linee guida in tema di politiche urbanistico-territoriali; a livello europeo, l'individuazione di obiettivi vincolanti (e costantemente verificati) per la tutela del suolo e la valorizzazione della sostenibilità del territorio, unitamente alla fondamentale erogazione di finanziamenti per l'attuazione di azioni indirizzate verso la realizzazione di territori coesi, vivibili, salubri, resilienti e giusti; a livello statale, la trasformazione degli impegni internazionali e degli stessi obblighi europei in principi fondamentali della materia, facendosi carico di definire, in maniera minima ma adeguata, l'ossatura strategica, i principi generali, i canali di collegamento e i livelli essenziali inerenti alle procedure e agli strumenti di carattere urbanistico-territoriale; a livello regionale, la concretizzazione della strategie dettate ai livelli superiori e, tramite un'attenta programmazione, il coordinamento degli interventi ascrivibili a più piani nei diversi territori; a livello di area vasta la concretizzazione ulteriore della strategia regionale, il coordinamento tra l'azione realizzata sul proprio territorio e quelle portate avanti nelle aree confinanti e un forte supporto offerto agli enti comunali in difficoltà a livello economico e tecnico (senza per questo ridurne eccessivamente o annullarne l'autonomia); e, infine, a livello locale, la gestione e attuazione degli interventi concreti, in modo differenziato e adeguato, in base alle proprie capacità e funzioni, e sempre in concorso con gli altri attori del territorio.

Offerta questa redistribuzione dei compiti, sono state fatte due precisazioni conclusive che appaiono essenziali.

Innanzitutto, la tenuta di un simile apparato si regge sulla sua piena e totale attuazione. Non è possibile, infatti, pensare di risolvere tutte le criticità di un contesto ampio e interconnesso limitando l'intervento riformatore (pur virtuoso) solo ad alcuni livelli di

governo non intervenendo, al contempo e con azioni coerenti, sugli altri. Il rischio è, anzi, di produrre ancora più disfunzioni.

A ciò si aggiunge che il riparto prima offerto, vista la necessaria implementazione del principio di “collaborazione effettiva” emersa nella Parte Prima dell’elaborato e la necessità di potenziare il coordinamento e l’integrazione delle varie azioni che impattano sul territorio emersa principalmente nella Parte Seconda, non va inteso come un nuovo impianto gerarchico, nel quale, a quello problematico emerso nei primi capitoli, risultano essersi solo aggiunti due livelli sovraordinati (quello internazionale e quello europeo). Così, infatti, si rischierebbe seriamente di aumentare ulteriormente il peso che schiaccia gli enti posti alla fine della catena. Il nuovo impianto competenziale va invece considerato come un’architettura flessibile e dialogante.

La chiave di volta dev’essere, dunque, la coerenza. L’ente subordinato che sente invase le proprie prerogative da un ente più vicino ai cittadini dovrebbe limitarsi a verificare la coerenza, non solo nei fini, ma anche nei riflessi pratici, dell’azione portata avanti tramite piccoli sconfinamenti dall’altro ente e, solo se questo profilo non è garantito, intervenire.

Fatta questa ulteriore precisazione, come si può facilmente constatare, guardando all’impianto proposto e facendo riferimento al particolare ruolo rivestito e allo stato dell’arte della materia emersa nell’elaborato, il livello di governo che più di tutti sfugge a questa impostazione è quello statale. Si rende più che mai necessaria, allora, partendo magari proprio da alcuni esempi virtuosi rintracciabili in alcune proposte legislative statali elaborate negli ultimi anni ed analizzate nel capitolo I della Parte Terza, l’adozione di una legge di principi fondamentali della materia che porti all’effettiva riconquista, da parte del livello centrale di governo, del proprio ruolo all’interno (sia qui concesso il “furto” di un’immagine che ci ha lasciato il Prof. Luciano Vandelli) di un’orchestra che, senza un maestro, rischia di continuare a suonare in maniera scoordinata e sgradevole.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV., *Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione di Varenna*, Milano, Giuffrè, 1962;

ABBAMONTE G., *Programmazione economica e pianificazione territoriale* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 796 ss.;

ABRAMI A., *La nuova legislazione forestale nel decreto 3 aprile 2018, n. 34*, in *Riv. Dir. Agr.*, n. 1, 2018, pp. 101 ss.;

ACCETTURA B., BROCCA M., TUCCARI F.F., *Turismo sostenibile e politiche territoriali. Profili giuridici*, in *ambientediritto.it*, n. 3, 2023;

ADINOLFI G., *The Right to a Healthy Environment. Delineating the Content (and Contours) of a Slippery Notion*, in ZORZI GIUSTINIANI F., SOMMARIO E., CASOLARI F., BARTOLINI G., *Routledge Handbook of Human Rights and Disasters*, Abingdon, Londra, Routledge, 2018, pp. 211 ss.;

AGAZZI E., *Presentazione. L'orizzonte sistemico*, in L. Urbani Ulivi (a cura di), *Strutture di mondo. Il pensiero sistemico come specchio di una realtà complessa*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 7 ss.;

AGOSTINI I., *La rigenerazione urbana come nuovo ciclo della rendita*, in MARSON A., (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata, 2020;

AGUADO I CUDOLÀ V., PARISIO V., CASANOVAS I IBÀÑEZ O. (a cura di), *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Barcellona, Atelier, 2018;

AGUILA Y., *La complexité du droit*, in *Lettre Recherche droit et justice*, n. 30, 2008, pp. 1 ss.;

ALBRECHTS L., *Alcune riflessioni sul "cosa" e sul "come" della pianificazione strategica*, in MARTINELLI F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Milano, FrancoAngeli 2005;

ALBERTON M., MONTINI M., *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2009, pp. 505 ss.;

ALFIERI A. (a cura di), *La politica estera delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004;

ALLEGRETTI U., *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996;

ALLENA M., *Cosa cambia con l'ambiente tutelato dalla Costituzione*, in *lavoce.info*, 2022;

ALMEIDA CERREDA M., *Il contrasto allo spopolamento: criteri di pianificazione e misure giuridiche*, in *Idf*, n. 2, 2020, pp. 289 ss.;

ALONSO IBÁÑEZ M.R., *La planificación estratégica y el espacio metropolitano: más allá del dimensionamiento y la eficacia en la gestión territorial*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2022, pp. 61 ss.;

- ALPA G., *Proprietà edilizia e misura dell'indennità di esproprio*, in *Impr. Amb. e P.A.*, 1980, pp. 294 ss.;
- ALPA G., BESSONE M., FUSARO A., *Proprietà privata e regolazione pubblica. Materiali per una analisi in prospettiva storica*, in *ambientediritto.it* (contributo estratto dalla parte prima del secondo volume di ALPA G., FUSARO A., BESSONE M., *Poteri dei privati e statuto della proprietà*, Roma, S.e.a.m., 2001);
- ALPA G., *I principi generali*, in G. IUDICA, P. ZAITTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2006;
- AMADEO S., *Commento agli articoli 191-193*, in *Trattati dell'Unione Europea*, in TIZZANO A. (a cura di), Milano, Giuffrè, 2014, pp. 1616 ss.;
- AMATO G., MARONGIU G. (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, Il Mulino, 1982;
- AMATO G., *Il modello della Costituzione. Unità, diversità, eguaglianza*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, vol. I, Napoli, Jovene, 2022;
- AMENDOLA G., *L'inserimento dell'ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in *giustiziainsieme.it*, 2022;
- AMOROSINO S. (a cura di), *Governo del territorio: politica della casa e industria delle costruzioni*, Venezia, Marsilio, 1978;
- AMOROSINO S., *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, Roma, Ragno, 1988;
- AMOROSINO S., *Gli indirizzi dell'Unione Europea per l'organizzazione del territorio comune e le funzioni statali e regionali-locali*, in *Diritto Un. Eur.*, nn. 2-3, 2001, pp. 383 ss.;
- AMOROSINO S., *Il governo del territorio tra Stato, Regioni ed enti locali*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2003, pp. 77 ss.;
- AMOROSINO S., *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, Cedam, 2008;
- AMOROSINO S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, Laterza, 2010;
- AMOROSINO S., *Impianti di energia rinnovabile e tutela dell'ambiente e del paesaggio*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 6, 2011, pp. 753 ss.;
- AMOROSINO S., *Sviluppo economico e governo del territorio*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 5, 2015, pp. 187 ss.;
- AMOROSINO S., *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, in *Moneta e Credito*, n. 274, 2016, pp. 165 ss.;
- AMOROSINO S., *Retaggi della legge urbanistica e principi del governo del territorio*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 59 ss.;

- AMOROSINO S., *Realizzare le rigenerazioni urbane: spunti di riflessione*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2020, pp. 42 ss.;
- AMOROSINO S., *La conversione energetica delle centrali elettriche quale misura di attuazione del P.N.I.E.C. e nel P.N.R.R.*, in *Riv. Giur. Ed.*, 4, 2021, pp. 133 ss.;
- CARPENTIERI P., *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *giustiziainsieme.it*, 2021;
- AMOROSINO S., *“Neoprogrammazioni” pubbliche o private e mercati in trasformazione*, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, n. 4 s., 2022, pp. 46 ss.;
- AMOROSINO S., *Miti e realtà: modelli di riforme legislative e trasformazioni urbanistiche effettive*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 3, 2023, pp. 153 ss.;
- ANASTASI F., *Per un superamento del feudalesimo normativo nella gestione del consumo di suolo*, in *ambienteditto.it*, n. 4, 2020;
- ANDHOV M., CARANTA R., JANSSEN W.A., MARTIN-ORTEGA O., *Shaping sustainable public procurement laws in the European Union - An analysis of the legislative development from ‘how to buy’ to ‘what to buy’ in current and future EU legislative initiatives*, in *greens-efa.eu*, 2019;
- ANDHOV M., PETERKOVA K., MITKIDIS, *Requirements in EU public and private procurement – a right or an obligation?*, in *Nordic Journal of Commercial Law*, n. 1, 2017 pp. 56 ss.;
- ANGELETTI S., *Ascesa e declino della pianificazione strategica nelle amministrazioni pubbliche?*, in *Riv. Trim. Scien. Amm.*, 2013, n.3 pp. 37 ss.;
- ANNESI M., *Profilo storico della legislazione per il Mezzogiorno*, in *Svimez, Legislazione per il Mezzogiorno (1861-1957)*, Roma, Giuffrè, 1957
- ARCURI A., *La dimensione Territoriale dell’amministrazione condivisa: i casi del Comune di Bologna e della Regione Toscana*, in *Idf*, n. 3, 2022, pp. 601 ss.;
- ARENA G., *Introduzione all’amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 117-118, 1997, pp. 29 ss.;
- ARENA G., BOMBARDELLI M. (a cura di), *L’amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022;
- ASSINI N., *Elementi di materie giuridiche*, Firenze, Clusf, 1979;
- ASSINI N., TARDELLI T., *Riforma costituzionale e governo del territorio*, in *Nuova rass.*, 2003, pp. 1253 ss.;
- ASSINI N., *Profili introduttivi*, in ASSINI N., MANTINI P. (a cura di), *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 5 ss.;
- AUBY J.M., DUCOS ARDER R., *Droit Administratif*, Parigi, Dalloz, 1980;
- AUBY J.B., *Droit de l’Urbanisme et droit européen*, in *L’Actualité juridique. Droit Administratif*, 1995, pp. 667 ss.;
- AUBY J.B., *La décentralisation et le droit*, Parigi, L.G.D.J., 2006;

- AUBY J.B., *Droit de la ville: Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Parigi, LexisNexis, 2016;
- AUBY J.B., *Globalisation, Law and the State*, Londra, Bloomsbury Publishing PLC, 2017;
- AUBY J. B., *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo* (trad. di C. Silvano de *La ville, nouvelle frontière du droit administratif?*, in *AJDA*, 37, 2014), in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2019, pp. 24 ss.;
- AUBY J.B., *El papel de la ciudad como nuevo sujeto político institucional*, in *Anuario del Gobierno Local*, n. 1, 2019;
- AUBY J.B., *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Idf*, n. 2, 2020, pp. 537 ss.;
- AUBY J.B., DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J., *Droit Administratif Européen*, Bruxelles, Bruyl, 2022;
- AUBY J.B., *La digitalizzazione come motore di evoluzione dell'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Idf*, n. 2, 2023, pp. 389 ss.;
- AUBY J.B., *Conceptual and Linguistic «Surprises» in Comparative Administrative Law*, in *French Yearbook of Public Law*, n. 1, 2023, pp. 19 ss.;
- AUBY J.B., *Les territoires comme lieux d'inscription du bien commun*, in *Dans Transversalités*, n. 1, 2024, pp. 19 ss.;
- AVANZINI G., *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 43 ss.;
- AVARELLO P., *Il piano comunale. Evoluzione e tendenze*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2000;
- AZZENA A., *Conferenze Stato-autonomie territoriali* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 415-442;
- BACHELET V., *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, Giuffrè, 1957;
- BACHELET V., *Legge e attività amministrativa nella programmazione economica*, Milano, Giuffrè, 1975;
- BALDINI B., *Transizione energetica, ambiente e tutela del patrimonio culturale: un recente orientamento del Consiglio di Stato*, in *Idf*, n. 2, 2023, pp. 417 ss.;
- BALDWIN R., *Rules and government. Non—statutory rules and administrative law*, Oxford, Clarendon Press, 1965;
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT J.M., *El derecho a la ciudad*, in *Cuadernos de derecho local*, n. 35, 2014, pp. 97 ss.;
- BAÑO LEÓN J.M., *Obsolescencia de la idea de plan general*, in *REALA*, n. 13, 2020, pp. 1 ss.;
- BARBATI C., *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. Pub.*, n. 1, 2021, pp. 15 ss.;

- BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. Cost.*, 2001, pp. 345 ss.;
- BARBIERI C.A., “*Contenimento del consumo di suolo*” e “*Compendi agricoli neorurali*”?, in *Urb. Inf.*, n. 1, 2016;
- BARBIERI C.A., *La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard*, in GIAIMO C. (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Roma, Inu Edizioni, 2018, pp. 41 ss.;
- BARCA F., MC CANN P., RODRÌGUEZ POSE A., *The case for regional development intervention: places-based versus place neutral approaches*, in *Journal of regional Science*, n.1, 2012, pp. 134 ss.;
- BARCA F., CASAVOLA P., LUCATELLI S. (a cura di), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL, n. 31, 2014.
- BARCA F., *Un progetto per le “aree interne” dell'Italia*, in Meloni B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2015, pp. 29 ss.;
- BARTOLI M.A., PREDIERI A., *Piano regolatore* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 1983, p. 654;
- BARTOLINI A., *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale ed operativa*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 3, 2007, pp. 262 ss.;
- BARTOLINI A., *Linee evolutive della pianificazione di area vasta in Umbria*, in *pausania.it*, 2009;
- BARTOLINI A., *Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP): problemi e prospettive*, in *pausania.it*, 2022;
- BARUCCHI A., *Appunti sul piano regolatore generale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Virga*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 240 ss.;
- BASSANI M., *I limiti del piano provinciale territoriale di coordinamento nella pianificazione comunale*, in *Urb. App.*, 2004, pp. 831 ss.;
- BASSANINI F., QUADRIO CURZIO A., *Territori e Autonomie quindici anni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: un'analisi economico-giuridica*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2016;
- BELINGARDI C., *Diritto alla città e beni comuni*, in *Contesti. Città, Territori, Progetti*, nn. 1-2, 2016, pp. 70 ss.;
- BELL J., *Mechanism of Cross-Fertilizations of Administrative Law in Europe*, in BEATSON J., TRIDIMAS T. (a cura di), *New Directions in European Public Law*, Oxford, Hart Publishing, 1998;
- BELLETTI M., *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 17 ss.;
- BELLO PAREDES S.A., *La despoblación en España: Balance de las políticas públicas implantadas y propuestas de futuro*, in *REALA*, n. 19, 2023, pp. 125 ss.;

- BELLOMIA S., *Gli Accordi di copianificazione urbanistica nella legislazione regionale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2008, nn. 4-5, pp. 105 ss.;
- BENELLI F., *La «smaterializzazione» delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006;
- BENEVOLO L., *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari, Laterza, 1963;
- BENEVOLO L., *Le origini dell'urbanistica*, Bari, Laterza, 1971;
- BENKIRANE R., *La Complexité, vertiges et promesses: 18 histoires de sciences*, Parigi, Le Pommier, 2005;
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, pp. 118 ss.;
- BENVENUTI F., *Gli elementi giuridici della pianificazione territoriale*, in *Pianificazione regionale e provinciale. Atti del Convegno internazionale, Passo della Mendola, 3-7 settembre 1955*, Trento, 1956, pp. 35 ss.
- BENVENUTI F., *Studi dedicati ai problemi dell'ambiente*, in *Arch. Giur.*, 1982, nn. 3-6, pp. 255 ss.;
- BERGONZINI G., *L'attività del privato nel procedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 1975;
- BERLINGÒ V., *Il fenomeno della datafication e la sua giuridicizzazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 3, 2017, pp. 641 ss.;
- BERTHÉLMY H., *La méthode applicable à l'étude du droit administratif*, in *Les Méthode juridiques*, Parigi, 1911, pp. 63 ss.;
- BERTI G., *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, Cedam, 1975;
- BERTI G., *Il principio contrattuale nell'azione amministrativa*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, p. 49 ss.;
- BERTI G., *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, pp. 361 ss.;
- BERTI G., DE MARTIN G. (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 2002;
- BERTI G., *Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 9 ss.;
- BERTUGLIA S., ROTA F.S., STARICCO L., *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana: concettualizzazioni e sperimentazioni in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2004;
- BETTI E., *Teoria generale dell'interpretazione*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1955, pp. 574 ss.;
- BETTIN LATTES G., *Complessità politica e complessità sociale (ma non solo)*, in *Società, Mutamento, Politica*, n. 22, 2021, pp. 237 ss.;

- BEVILACQUA D., *La normativa europea sul clima e il Green new deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 2022, pp. 297 ss.;
- BIANCHI L., FRASCHILLA A., *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Roma, Rubbettino, 2020;
- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio, Italia, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione europea*, Padova, Cedam, 1995;
- BIFULCO R., *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A. (a cura di), *L'Europa dei diritti: commentario della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 284 ss.;
- BIFULCO R., *Democrazia deliberativa* (voce), in *Enc. Dir.*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 271 ss.;
- BIFULCO R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. Giur. Ec.*, n. 1, 2022, pp. 7 ss.;
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992;
- BIN R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, pp. 1449 ss.;
- BIN R., *Sulle "leggi di reazione"*, in *forumcostituzionale.it*, 2004;
- BIN R., *Materie e interessi, tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V*, in *astid-online.it*, 2006;
- BIN R., *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Idf*, n. 1, 2008, pp. 9 ss.;
- BIN R., *Principi generali del diritto e "fatti"*, in *robertobin.it*, 2010;
- BIN R., *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del Giudice costituzionale*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e innovazioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 19 ss.;
- BIN R., *Che cosa non ha funzionato nel sistema delle autonomie italiano?*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 189 ss.;
- BIN R., Pitruzzella G., *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2020;
- BIN R., *Ambiente sempre! Lo dice la Corte costituzionale (ma subito si smentisce)*, in *lacostituzione.info*, 2021;
- BOBBIO N., *Principi generali del diritto* (voce), in *Nov. Dig. It.*, vol. XIII, Torino, UTET, 1976, pp. 894 ss.;

- BOCCHI G., CERUTI M. (a cura di), *La sfida della complessità* Milano, Mondadori, 2007; A. Stahel, *Complejidad y ciencias sociales*, in *Sostenibile?*, n. 9, 2007, pp. 51 ss.;
- BOMBARDELLI M., *Semplificazione normativa e complessità del diritto amministrativo*, in *Dir. Pub.*, n. 2, 2015, pp. 985 ss.;
- BOMBARDELLI M., *Alcune considerazioni sulla complessità amministrativa (... che è diversa dalla complicazione!)*, in *ridiam.it*, 2018;
- BONATTI S., *Palinodia della Corte costituzionale in tema di indennizzabilità dei vincoli di inedificabilità, alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. (Corte Costituzionale, sentenza 20 maggio 1999, n. 179)*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1999, pp. 881 ss.;
- BONETTI T., *Il diritto del governo del territorio in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 43-55;
- BONETTI T., SAU A., *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 595 ss.;
- BONETTI T., *La riforma urbanistica in Emilia-Romagna tra presente e futuro*, in *Idf*, n. 3, 2017, pp. 681 ss.;
- BONETTI T., *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, pp. 382 ss.;
- BONETTI T., *Itinerari collaborativi nell'Area metropolitana di Bologna*, in AA.VV., *Città e territori nel PNRR. Casi e approfondimenti. Working Papers Urban@it*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 87 ss.;
- BONOMO A., *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, Cacucci, 2023;
- BORJA I SEBASTIÀ J., *Revolución urbana y derechos ciudadanos*, Madrid, Alianza, 2013;
- BORRIELLO F., *Motivata, Partecipata, Integrata. Le nuove frontiere della pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2023, pp. 72 ss.;
- BOSCARIOL G.P., *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli Comuni*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1, 2018, pp. 203 ss.;
- BOSCHETTI B.L., *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, Pisa, Edizioni ETS, 2018;
- BOSCHETTI B.L., *Eco-design Giuridico (trasformativo) per la "net-zero age" e la sua economia*, in *Idf*, n. 4, 2022, p. 821 ss.;
- BOSCHETTI B.L., *Oltre l'art. 9 della Costituzione: un diritto (resiliente) per la transizione (ecologica)*, in *dpceonline.it*, 2022, pp. 1153 ss.;
- BOSCHETTI B.L., POLI M.D., *The pandemic curvature of democratic space/time. A legal perspective*, in Palano D. (a cura di), *State of emergency. Italian democracy in times of pandemic*, Milano, 2022, pp. 39 ss.;

BOSCHETTI B.L., *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 63 ss.;

BOSCOLO E., *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto Convegno nazionale A.I.D.U., Pescara, 29-30 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 355 ss.;

BOSCOLO E., *Le perequazioni e le compensazioni*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2010, pp. 104 ss.;

BOSCOLO E., *Beni pubblici, beni privati, beni comuni*, in *Riv. Giur. Urban.*, 2013, pp. 349 ss.;

BOSCOLO E., *Il piano regolatore comunale (art. 7, L. 17.8.1942, n. 1150)*, in BATTINI S., CASINI L., VESPERINI G., VITALE C. (a cura di), *Codice commentato di edilizia e urbanistica*, Torino, Utet, 2013, pp. 179 ss.;

BOSCOLO E., *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa, in pausania.it*, 2014;

BOSCOLO E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. App.*, n. 2, 2014, pp. 129 ss.,

BOSCOLO E., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.*, n. 2, 2014, pp. 129 ss.;

BOSCOLO E., *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *giustamm.it*, 2016;

BOSCOLO E., *Leggi regionali urbanistiche di IV generazione: strutture e contenuti*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, Padova, Cedam, 2019, pp. 19 ss.;

BOSCOLO E., *Verso il superamento del modello pianificatorio tradizionale*, in CABIDDU M.A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 110 ss.;

BOSCOLO E., *La limitazione del consumo di suolo (artt. 5-6)*, in *Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio nella legge regionale n. 24 del 2017*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, pp. 343 ss.;

BOSCOLO E., *Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: consolidamento di un modello*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Palermo, 27-28 ottobre 2019)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 3 ss.;

BOSCOLO E., *Oggetti, funzioni e figure per l'urbanistica contemporanea*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2023, pp. 12 ss.;

BOSELTMANN K., *Eco-Constitutionalism. A new area of legal research and advocacy*, in *earthlaws.org.au*, 2008;

- BOTTARI C., (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003;
- BRAUDEL F., *Le Modèle italien*, Parigi, Flammarion, 1994, p. 34.
- BREGANZE M., *Piano territoriale di coordinamento*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 1996, XI, Torino, Giappichelli, pp. 242 ss.;
- BROCCA M., *L'interesse ambientale: vincolo e risorsa per lo sviluppo dei territori «deboli»*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1, 2006, pp. 21 ss.;
- BROCCA M., TROISI M. (a cura di), *I boschi e le foreste come frontiere del dialogo tra scienze giuridiche e scienze della vita. Dalle radici storiche alle prospettive future*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014;
- BROCCA M., *Coesione territoriale e città metropolitane*, in DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P.L., *La coesione politico-territoriale*, vol. II, in FERRARA L., SORACE D., (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 155 ss.;
- BROCCA M., *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del «paesaggio agrario»*, in *Riv. Giur. Ed.*, nn. 1-2, 2016, pp. 3 ss.;
- BROCCA M., *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche*, Giappichelli, Torino, 2018;
- BROCCA M., *La rete natura 2000*, in N. FERRUCCI (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 157 ss.;
- BROCCA M., *Relazioni tra città e campagna: la periferia non urbanizzata e la questione delle zone agricole*, in *ambientediritto.it*, n. 4, 2020, pp. 51 ss.;
- BROCCA M., *La polisemia della “zona agricola” (nota a Consiglio di Stato, sez. II, 6 ottobre 2020, n. 5917)*, in *giustiziainsieme.it*, 2020;
- BROCCA M., *Nuove frontiere del diritto urbanistico: le intersezioni con la sicurezza urbana*, in *federalismi.it*, n. 10, 2020;
- BROCCA M., *La selva nella città: stato dell'arte e panorama giuridico*, in MARINI S., MOSCHETTI V. (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, Milano, Mimesis, 2022, pp. 74 ss.;
- BROCCA M., *L'amministrazione forestale tra autorità e consenso. Un innovativo strumento: l'accordo di foresta*, in AA.VV., *Liber amicorum. Scritti in onore di Giovanni Cordini*, Napoli Editoriale Scientifica, 2023, pp. 15 ss.;
- BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale*, Padova, Cedam, 2000;
- BUOSO E., *Da Leonia a Ecotopia: il contributo delle città alla tutela dell'ambiente*, in PIZZOLATO F., RIVOSECCHI G., SCALONE A. (a cura di), *La città oltre lo stato*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 257 ss.;

- BURKE-WHITE W.W., *Cities and Provinces in a World of States: Subnational Governments in the International Legal System*, in *Social Science Research Network*, 2021, pp. 1 ss.;
- CABIDDU M.A., *Governare il territorio*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2010;
- CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli, 2007;
- CAFAGNO M., D'ORSOGNA D., FRACCHIA F., *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in URBANI ULIVI L. (a cura di), *Strutture di mondo*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 229 ss.;
- CAIA G., *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. Amm.*, 2003, pp. 707 ss.;
- CAILLOSSE J., *Les "mises en scène" juridiques de la décentralisation Sur la question du territoire en droit public français*, Parigi, L.G.D.J., 2009;
- CALEGARI A., *Riflessioni in tema di tutela dell'ambiente e del paesaggio nell'esperienza giuridica italiana*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2014, pp. 208 ss.
- CAMAGNI R., *Ma la riforma è sbilanciata: troppo potere ai Comuni. Penalizzati i piani di area vasta*, in *Ed. Terr.*, n. 30, 2005, pp. 18 ss.;
- CAMERLENGO Q., *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *rivistaaic.it*, n. 2, 2015;
- CAMMELLI M., *Dopo il Titolo V quali poteri locali?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2002, pp. 3-8;
- CAMMELLI M., *La pubblica amministrazione. Com'è cambiata ai tempi della spending review*, Il Bologna, Mulino, 2014;
- CAMMELLI M., *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir. Amm.*, nn. 1-2, 2016, pp. 1 ss.;
- CAMMELLI M., *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, in *Mulino*, 2020, n. 3, pp. 396 ss.;
- CAMPOS VENUTI G., *Legge quadro per l'urbanistica: prime proposte*, in *Urb. Inf.*, n. 190, 2003, pp. 3 ss.;
- CAMPOS VENUTI G., *Cinquant'anni: tre generazioni urbanistiche*, in CAMPOS VENUTI G., OLIVA D. (a cura di), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 9 ss.;
- CANDIDO A., *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. Cost.*, 1, 2016, pp. 15 ss.;
- CANGELLI F., *Piani strategici e piani urbanistici: metodo di governo del territorio a confronto*, Torino, Giappichelli, 2012;
- CANTÓ LÓPEZ M.T., *La infraestructura verde como base para la planificación urbana*, in D. ZEGARRA VALDIVIA (a cura di), *El derecho del medio ambiente y los instrumentos de tutela administrativa*, Lima, Tinco, 2015, pp. 357 ss.;

- CAPEL SÁEZ H., *Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad*, in *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, n. 14, 2010, pp. 331;
- CAPORALE F., *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento*, in *Dir. Pub.*, 2021, pp. 443 ss.;
- CAPORALE M., *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *Idf*, 2015, pp. 859 ss.;
- CAPUTI JAMBREGHI V., *Interventi sul territorio extraurbano, Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *giustamm.it*, 2019;
- CARABBA M., *Programmazione economica* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 113 ss.;
- CARABBA M., *Programmazione* (voce), in *Dig. Disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, UTET, 1997, pp. 35 ss.;
- CARAVITA B., *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 4954 ss.;
- CARAVITA B., *La bozza di disegno di legge in materia ambientale*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1993, pp. 525 ss. e
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002;
- CARAVITA B., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 22 ss.;
- CARAVITA B., CASSETTI L., *Unione europea e ambiente*, in CARAVITA B., CASSETTI L., MORRONE A. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 85 ss.;
- CÁRCOVA C.M., *Complejidad y Derecho*, in *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, n. 2, 1998, pp. 65 ss.;
- CARDIA C., BOTTIGELLI C., *Progettare la città sicura. Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi pubblici*, Milano, Hoepli, 2011;
- CARDI E., *La ponderazione di interessi nei procedimenti di pianificazione urbanistica*, in *Foro Amm.*, n. 3, 1989, pp. 864 ss.;
- CARDUCCI M., *La ricerca dei caratteri differenziali della "giustizia climatica"*, in *dpceonline.it*, n. 2, 2020, pp. 134 ss.;
- CARDUCCI M., *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet, 2021;
- CARIDÀ R., *Leale cooperazione e sistema delle conferenze*, Padova, Cedam, 2018;
- CARIOLA A., LEOTTA F., *Art. 116*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, pp. 2184 ss.;

- CARLONI E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004;
- CARLONI E., *Città intelligenti e agenda urbana. Le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 235 ss.;
- CARLONI E., *I principi della legalità algoritmica. Le decisioni automatizzate di fronte al giudice amministrativo*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2020, pp. 271 ss.;
- CARLONI E., *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Idf*, n. 2, 2020, pp. 323 ss.;
- CARLONI E., *Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il “nuovo” articolo 114, vent’anni dopo*, in *IdF*, n. 1, 2021, pp. 139 ss.;
- CARLONI E., *La differenziazione attesa, la differenziazione praticata: spunti su autonomie regionali e digitalizzazione pubblica*, in *Idf*, n. 2, 2023, pp. 299 ss.;
- CARNELUTTI F., *Teoria generale del diritto*, Roma, Editori Vari, 1951, pp. 313 ss.;
- CARPENTIERI P., *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2004, pp. 363 ss.;
- CARPENTIERI P., *Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”* in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2019, pp. 534 ss.;
- CARPENTIERI P., *Paesaggio, ambiente e transizione ecologica*, in *giustiziainsieme.it*, 2021;
- CARSON R., *Silent Spring*, Houghton Mifflin, Boston, 1962 (trad. di GASTECCHI C. A.), *Primavera silenziosa*, Milano, Feltrinelli, 2018;
- CARTEI G.F., *La disciplina del paesaggio: tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, Giappichelli, 1995;
- CARTEI G.F., *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, n. 3., 2008;
- CARTEI G.F., *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 3, 2013, pp. 741 ss.;
- CARTEI G.F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014;
- CARTEI G.F., *Il problema giuridico del consumo del suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, pp. 1261 ss.;
- CARTEI G.F. (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2015;
- CARTEI G.F., *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, n. 1, 2022, pp. 133 ss.;
- CARULLO G., *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2018;

- CARULLO G., *Open Data e partecipazione democratica*, in *Idf*, n. 2, 2019, pp. 685 ss.;
- CARULLO G., *La nozione di servizi digitali: un nuovo paradigma per la pubblica amministrazione*, in *Idf*, n. 2, 2023, pp. 335;
- CARUSO E., *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene, 2021;
- CARUSO G.M., BEFANI G., *L'urbanistica e lo spopolamento in Italia*, in *Idf*, n. 2, 2020, pp. 347 ss.;
- CASSETTA E., *La tutela del paesaggio nei rapporti tra Stato, regioni ed autonomie locali*, in *Le Regioni*, n. 6, 1984, pp. 1181 ss.;
- CASINI L., *L'equilibrio degli interessi nel "governo del territorio"*, Milano, Giuffrè, 2005;
- CASSESE S., *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno. Rassegna della legislazione*, Roma, Giuffrè, 1965;
- CASSESE S., *Il privato e il procedimento amministrativo. Una analisi della legislazione e della giurisprudenza*, in *Riv. It. Sc. Giur.*, 1971, pp. 25 ss.;
- CASSESE S., *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza, 1995;
- CASSESE S., *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2001, pp. 601 ss.;
- CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Bari, Laterza, 2003;
- CASSESE S., *Il sorriso del gatto, ovvero dei metodi nello studio del diritto pubblico*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2006, p. 597 ss.;
- CASSESE S., *Il diritto alla buona amministrazione*, in *irpa.eu*, 2009;
- CASSESE S., *The Global Polity. Global Dimension of Democracy and the Rule of Law*, Siviglia, Global Law Press, 2012;
- CASSESE S., *Dimensione non nazionale del diritto amministrativo, erosione della sovranità, globalizzazione*, in DELLA CANANEA G., FRANCHINI C. (a cura di), *Il diritto che cambia. Liber Amicorum. Mario Pilade Chiti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 201 ss.;
- CASSESE S., *A World Government?*, Londra, Global Law Press, 2018;
- CASTELLANETA M., *Ambiente [dir. UE] (voce)*, in *treccani.it*, 2016;
- CATALDI G., PAPA A. (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2005;
- CAVALLARO M.C., *Il principio di integrazione come strumento di tutela dell'ambiente*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, n. 2, 2007, pp. 467 ss.;

CAVALLO B., *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 2, 1990, pp. 397 ss.;

CAVALLO PERIN R., *Beyond the Municipality: the City, its Rights and its Rites*, in *Italian Journal of Public Law*, n. 2, 2013, pp. 226 ss.;

CAVALLO PERIN R., *L'ordinamento giuridico della città*, in *Munus*, 2019, pp. 365 ss.;

CAVALLO PERIN R., GALETTA D. U. (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione pubblica digitale*, Giappichelli, Torino, 2020;

CAVALLO PERIN R. (a cura di), *L'amministrazione pubblica con i big data: da Torino un dibattito sull'intelligenza artificiale. Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, Torino, Giappichelli, 2021;

CAVALLO PERIN R., *Fondamento e cultura giuridica per la decisione algoritmica*, in U. SALANITRO (a cura di), *SMART la persona e l'infosfera*, Pisa, Pacini, 2022, pp. 90 ss.;

CECCHETTI M., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2000;

CECCHETTI M., *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002;

CECCHETTI M., *La disciplina giuridica della tutela ambientale come "diritto dell'ambiente"*, in *federalismi.it*, 2006;

CECCHETTI M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum Quad. Cost.*, 2021, pp. 285 ss.;

CECCHETTI M., *La disciplina sostanziale della tutela dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Idf*, n. 4, 2022, pp. 797 ss.;

CECCHETTI M., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 9 ss.;

CELATI B., *Managing complexity: the efficiency of administrative performance and the re-emergence of economic planning for the reconciliation of strategic interests of territories*, in *P.A. Pers. Amm.*, n. 1, 2023, pp. 145 ss.;

CELONE C., *Il "nuovo" rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione alla luce dell'art. 41 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in ASTONE F., CALDARERA M., MANGANARO F., SAIITA F., SAIITA N., TIGANO A. (a cura di), *Studi in memoria di Antonio Romano Tassone*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 439 ss.;

CENTURELLI G., *L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo nei Fondi strutturali verso il nuovo ciclo 2014-2020*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 3, 2014;

CERASOLI M., *Una nota in merito al documento preliminare dell'INU sulla riforma urbanistica*, in AVARELLO P., PROPERZI P. (a cura di), *Atti del XXI Congresso INU*

(Bologna, 23-25 novembre 1995). *La nuova legge urbanistica: i principi e le regole*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 273 ss.;

CEREZO IBARRONDO A., *El refuerzo de la naturaleza reglamentaria de los instrumentos de ordenación urbanística bajo la perspectiva del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado*, in *Reala*, 2022, p. 197 ss.;

CERULLI IRELLI V., *Urbanistica*, in GUARINO G. (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 1673 ss.;

CERULLI IRELLI V., *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1985, pp. 386 ss.;

CERULLI IRELLI V., *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Pescara, 29-30 novembre 2002)*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 504 ss.;

CERULLI IRELLI V., *Fattori e problemi della inattuazione costituzionale (brevi riflessioni con Luciano Vandelli)*, in *Idf*, n. spec., 2019, pp. 13 ss.;

CERULLI IRELLI V., *Legislazione e amministrazione nel governo del territorio (tra stato e regioni)*, in *ASTRID Rassegna*, n. 8, 2023;

CERUTI G., *La protezione del paesaggio nell'ordinamento italiano: evoluzione. Una proposta per il terzo millennio*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2012, pp. 1 ss.;

CHASEK P.S., *Earth Negotiations: Analyzing Thirty Years of Environmental Diplomacy*, Tokio, Unu Press, 1999;

CHEVALIER E., *European Union law in times of climate crisis: change through continuity*, in *French Yearbook of Public Law*, n. 1, 2023, pp. 51 ss.;

CHIEFFI L., CLEMENTE G. (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, Giappichelli, 2004;

CHIEPPA R., *Prospettive per il condono edilizio*, in *Giur. Cost.*, 2004, pp. 2008 ss.;

CHIEPPA R., *Un salutare stop a ulteriore e nuovo condono-sanatoria edilizia con legge regionale*, in *Giur. Cost.*, 2015, pp. 2125 ss.;

CHIEPPA R., *Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lg 26 marzo 2008*, in *Aedon*, n. 3, 2008;

CHIRULLI P., *I beni comuni, tra diritti fondamentali, usi collettivi e doveri di solidarietà*, in *giustamm.it*, 2012;

CHIRULLI P., *Le politiche sul contenimento del consumo di suolo in Regno Unito*, in CARTEI G.F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 59 ss.;

CHIRULLI P., *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, *Dir. Amm.*, n. 1, 2015, pp. 51 ss.;

- CHIRULLI P., IAIONE C. (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2018, pp. 257 ss.;
- CHIRULLI P., *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2019, pp. 497 ss.;
- CHITI E., *La rigenerazione di beni e spazi pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 15 ss.;
- CHITI E., *In motu. l'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 183 ss.;
- CHITI E., *Introduction to the Symposium: Managing the Ecological Transition of the European Union*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1, 2022, pp. 9 ss.;
- CHITI E., *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 19 ss.;
- CHITI E., *Chiaroscuro: la tutela degli ecosistemi nel contesto del Green Deal*, in *diariodidirittopubblico.it*, 2024;
- CHITI M.P., *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini, 1977;
- CHITI M.P., *Il ruolo della Comunità europea nel governo del territorio*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., FERRARI E., URBANI P. (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del sesto Convegno nazionale A.I.D.U., Pescara, 29-30 novembre 2002*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 91 ss.;
- CHITI M.P., *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Bologna, Clueb, 2003;
- CIAFFI A., *Le regioni e l'Unione europea*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, pp. 229 ss.;
- CIARLARIELLO F., *La crisi pandemica e l'impatto sulle città: le risposte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in DI LASCIO F., DELGADO I.M. (a cura di), *Crisi di sistema e riforme amministrative in europa*, Roma, Roma Tre Press, 2023, pp. 171 ss.;
- CIERVO S., *Rapporti tra disciplina commerciale e urbanistica alla luce della liberalizzazione del commercio*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2013, pp. 737 ss.;
- CIMBALI F., «Programmazione» e «strategia» nell'uso del territorio, in *Dir. Econ.*, n. 3, 2017, pp. 863 ss.;
- CIMINI S., D'ORSOGNA M. (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 167 ss.;
- CIOFFI A., *Il problema dei LEP nell'autonomia differenziata. Una spiegazione della differenza*, in *giustiziainsiem.it*, 2023;

- CIRILLO G.P., *Sistema istituzionale di diritto comune*, Giuffrè, Milano, 2021;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Sulla dinamica degli interessi pubblici nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1992, pp. 155 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Sul fondamento giuridico degli accordi in materia di fissazione delle prescrizioni urbanistiche*, in PUGLIESE F., FERRARI E. (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, *Atti del secondo Convegno Nazionale AIDU*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 163 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *La reiterazione dei vincoli urbanistici decaduti come misure "sostanzialmente espropriative"*, in *Le Regioni*, n. 4, 1999, pp. 804 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Il paesaggio nel nuovo Titolo V Parte II della Costituzione*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2003, n. 2, pp. 253 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Territorio e politiche locali*, in M. Cammelli (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 537 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Alcune riflessioni sulla potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente. ([...] [Osservazione a sentenza] Corte cost., 29 ottobre n. 272)*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2009, pp. 5132 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Dir. Pub.*, n. 3, 2009, pp. 762 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Sistema regionale-locale e finanziamento delle autonomie*, in *Idf*, nn. 1-2, 2010, pp. 81 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, in *Idf*, n. 3, 2011, pp. 467 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., D'ANGELOSANTE M., *Governo del territorio e urbanistica*, in VANDELLI L., BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 171 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., D'ANGELOSANTE M., *La conformazione dei suoli*, in SCOCA G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 507 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., DE DONNO M., *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 221 ss.;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., URBANI P., *Diritto Urbanistico. Organizzazione e Rapporti*, Torino, Giappichelli, 2023;
- CIVITARESE MATTEUCCI S., *Motoristi contro anti-motoristi. L'ultima frontiera della guerra tra ideologie?*, in *diariodidirittopubblico.it*, 2023;
- CLARICH M., *Energia* (voce), in *Enc. Dir., Funzioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 441 ss.;

COCCO G., MARZANATI A., PUPILELLA R., *Ambiente. Il sistema organizzativo e i principi fondamentali*, in CHITI M.P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 157 ss.;

COCCONI M., *Poteri pubblici e mercato dell'energia. Fonti rinnovabili e sostenibilità ambientale*, Milano, Franco Angeli, 2014;

COCCONI M., *E se l'energia tornasse allo Stato? Gli effetti nocivi del decentramento e le ragioni di un ritorno al centro*, in *Amm. Camm.*, 2017;

COEN L., *Semplificazione e procedimenti di pianificazione: la partecipazione al procedimento*, in *Riv. Giur. Urb.*, nn. 1-2, 2012, pp. 385 ss.;

CONTI G.L., *Alla ricerca del significato della espressione governo del territorio nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi "impliciti" di questa materia* in CARETTI P. (a cura) *Osservatorio sulle fonti*, 2002, pp. 374 e ss.;

CONTU G., RUNDEDDU V., *Gli indicatori della sostenibilità e il turismo sommerso: il caso di Airbnb nelle città italiane*, in TAGARELLI G., TORCHIA F. (a cura di), *Turismo, Paesaggio e Beni Culturali*, Canterano, Aracne, 2021, p. 422;

CORDINI G., FOIS P., MARCHISIO S. (a cura di), *Diritto ambientale: profili internazionali europei e comparati*, Torino Giappichelli, 2017;

CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2012;

CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive tra regole ed eccezioni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 689 ss.;

CORTESE F., *Coordinare per decidere: il procedimento quale sede di sintesi per gli interessi pubblici*, in *Decisioni amministrative e processi deliberativi. AIPDA Yearbook 2017*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

CORTESE F., *Nuovi principi costituzionali e ridefinizione dello spazio operativo degli enti locali*, in *Munus*, n. 2, 2022, pp. V ss.;

CORTESE F., *Il diritto selvaggio: un'introduzione*, in MARINI S., MOSCHETTI V. (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, Milano, Mimesis, 2022, pp. 54 ss.;

CORTESE F., *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1, 2023, pp. 347-352;

COSTANTINO M. (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano, Giuffrè, 1979;

COSTANZO P., MEZZETTI L., RUGGERI A. (a cura di), *Lineamenti del diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2022;

CRAVERA A., *Allenarsi alla complessità*, Milano, Egea, 2021;

CRISAFULLI V., *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, in *Jus*, 1940, pp. 193 ss.

- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952;
- CRISAFULLI V., *Le norme “programmatiche” della Costituzione*, in CRISAFULLI V., *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985;
- CRISMANI A., *Spunti e riflessioni sul modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2021, pp. 55 ss.;
- CROSETTI A., *La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copianificazione*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 3, 2014, pp. 390 ss.;
- CROSETTI A., *Il difficile governo dei territori montani in Italia: percorsi e sviluppi normativi*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1, 2017, pp. 177 ss.;
- CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell’ambiente*, Bari, Laterza, 2018;
- CROSETTI A., *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2018, p. 81 ss.;
- CROSETTI A., *Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo t.u.f.*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2019, pp. 113 ss.;
- CUCUMILE P., *I fondi strutturali e il PNRR a confronto*, in *Dir. Amm.*, n. 11, 2023;
- CUNNINGHAM N., *Compliance enforcement, and Regulatory excellence*, in COGLIANESE C. (a cura di), *Achieving regulatory excellence*, Washington, Brookings Institution Press, 2017, pp. 188 ss.;
- CUOCOLO L., *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, Giuffrè, 2011;
- CUOCOLO L., *Dallo Stato liberale allo “Stato ambientale”. La protezione dell’ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *dpceonline.it*, n. 2, 2022, pp. 1071 ss.;
- CUTRERA A., *Concessione edilizia e pianificazione urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1977;
- D’ALBERTI M., URBANI P., *La “sicurezza urbana”: il ruolo della gestione territoriale delle città*, in *astrid-online.it*, 2009;
- D’ALBERTI M., *Diritto amministrativo e principi generali*, in M. D’ALBERTI (a cura di), *Le nuove mete del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2010;
- D’ANGELO F., *Pluralismo degli enti pubblici e collaborazione procedimentale. Per una rilettura delle relazioni organizzative nell’amministrazione complessa*, Torino, Giappichelli, 2022;
- D’ANGELO G., *Regime giuridico delle aree edificabili: necessità e urgenza di una riforma legislativa*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1, 1999, pp. 1181 ss.;
- D’ANGELO N., *Abusi e reati edilizi, manuale operativo coordinato con la giurisprudenza*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014;

D'ANGELOSANTE M., *Governo del territorio e urbanistica*, in VANDELLI L., BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 171 ss.;

D'ATENA A., (a cura di), *Regionalismo in bilico: tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, Giuffrè, 2005;

D'ATENA A., *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della riforma dello Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 343 ss.;

DAVID C.H., *Les principales évolutions du droit de l'urbanisme en Allemagne en 1998, 1999 et 2000*, in AA.VV., *Annuaire français de droit de l'urbanisme 2000*, Parigi, Dalloz, 2001, pp. 633 ss.;

D'ORLANDO E., *La Regione come baricentro della comunità territoriale e la nuova "alleanza" con il sistema degli enti locali*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, pp. 447 ss.;

D'ORLANDO E., G. Orsoni, *La digitalizzazione e l'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Idf*, n. 2, 2023, pp. 279 ss.;

D'ORSOGNA M., *Programmazione strategica e attività decisionale della pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli 2001;

D'ORSOGNA D., LOBRANO G., ONIDA P.P. (a cura di), *Città e diritto*, Napoli, Collana del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Sassari, 2017;

D'ORSOGNA M., DE GREGORIIS L., *La valutazione ambientale strategica*, in DELL'ANNO P., PICOZZA E. (diretto da), *Trattato di Diritto dell'ambiente. Discipline ambientali di settore*, vol. II, Padova, Cedam, 2013, pp. 561 ss.;

D'ORSOGNA M., *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in D'ORSOGNA M., GIANI L. (a cura di), *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. pp. 2049 ss.;

DAHL R.A., *La democrazia procedurale*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 1979, pp. 3 ss.;

DAL CANTO F., SPERTI A. (a cura di), *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche. Atti della giornata di studi svoltasi a Pisa l'11 giugno 2021*, Torino, Giappichelli, 2022;

DALFINO E., *L'interesse pubblico nelle lottizzazioni edilizie*, Milano, Giuffrè, 1981;

DAMRO C., *The post-Lisbon institutions and EU external environmental policy*, in MORGERA E. (a cura di), *The External Environmental Policy of the European Union: EU and International Law Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, p. 55 ss.;

DANANI C., *Sulla giustizia spaziale*, in HILT A., ZABOROWSKI H., CESARONE V. (a cura di), *L'Europa e l'idea di Giustizia. Crisi e sfide, Itinerari. Annuario di scienze filosofiche*, 2016;

- DE BENEDETTO M., RANGONE N., *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3, 2019, pp. 747 ss.;
- DE BENEDETTO M., *Qualità della legislazione tra scienza, tecnica e tecnologia: prime riflessioni*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2022, pp. 384 ss.;
- DE CESARIS A.L., *Le politiche comunitarie in materia di ambiente*, in S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, Giuffrè, 1995;
- DE DONNO M., *Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 5, 2010, pp. 279 ss.;
- DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, Bologna, BUP, 2015;
- DE DONNO M., *La governance multilivello delle politiche pubbliche per le città: nuovi scenari e dinamiche inclusive per i territori ai margini*, in *Astrid Rassegna*, n. 4, 2020;
- DE DONNO M., *Le Regioni nel quadro delle politiche europee*, in Carloni E., Cortese F., *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova, Cedam, 2020, pp. 213 ss.;
- DE DONNO M., TUBERTINI C., *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, n. 2, 2020, pp. 297 ss.;
- DE DONNO M., *L'emergenza climatica e la democrazia partecipativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 6, 2022, pp. 755 ss.;
- DE DONNO M., *L'organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell'integrità ecologica del Paese: a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Idf*, n. 4, 2022, pp. 899 ss.;
- DE DONNO M., *Imperfect Polycentrism and 'Loyal' Coordination: from Complication to the Organisation of Complexity*, in DE DONNO M., DI LASCIO F. (a cura di), *Public Authorities and Complexity*, Napoli, ESI, 2023, pp. 101 ss.;
- DE DONNO M., *L'urbanistica consensuale*, in URBANI P. (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione*, Roma, Ifel, 2023, pp. 137 ss.;
- DE DONNO M., *La nuova Provincia*, in *Astrid Rassegna*, n. 5, 2023;
- DE DONNO M., *La pianificazione come principio fondamentale*, in *Le Regioni*, 2023, pp. 139 ss.;
- DE DONNO M., TUMMINELLI D., *Invecchiamento della popolazione e diritto all'abitare: quali strumenti per il governo del territorio?*, in BERNARDINI M.G. (a cura di), *Anziani e diritto all'abitare. Bisogni, diritti e prospettive tra locale e universale*, Milano, Franco Angeli, 2023, pp. 67 ss.;
- DE DONNO M., *A margine del post di Edoardo Chiti. La tutela europea degli ecosistemi e le prospettive per il governo del territorio italiano*, in *diariodirittopubblico.it*, 2024;
- DE DONNO M., *Lo spazio giuridico locale*, in AA.VV. *Annuario AIPDA 2023, Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, in corso di pubblicazione;

- DE FIORES C., *Le insidie di una revisione pleonastica*, in *costituzionalismo.it*, 2021, pp. 137 ss.;
- DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P.L., *La coesione politico-territoriale*, in ID, vol II, in FERRARA L., SORACE D., (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 9 ss.;
- DE LEO D., CAUDO G. (a cura di), *Urbanistica e azione pubblica*, Roma, Donzelli, 2018.
- DE LEONARDIS F., *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2021, pp. 780 ss.;
- DE LUCIA L., *Le funzioni di province e comuni nella Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2005, pp. 23 ss.;
- DE LUCIA L., CERULLI IRELLI V., in *Il secondo "piano casa": una (incostituzionale) depianificazione del territorio*, in *Dem. dir.*, n. 1, 2009, pp. 109 ss.;
- DE LUCIA L., *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P.L., *La coesione politico-territoriale*, vol. II, in FERRARA L., SORACE D., (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 314 ss.;
- DE LUCIA L., *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana. Osservazioni critiche*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 7 ss.;
- DE MARTIN G.C., *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, in APOSTOLI A., GORLANI M., MACCABIANI N. (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali? Atti del Convegno Brescia, 24 maggio 2019*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 27 ss.;
- DE NUCCIO A., *Misure giuridiche per il contrasto dello spopolamento rurale nell'esperienza italiana: riflessioni su alcuni recenti interventi normativi*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2018, pp. 68 ss.;
- DE PETRIS D., STEFANI E., *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 811 ss.;
- DE ROSSI A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2018;
- DE TONI A.F., DE ZAN G., *Il dilemma della complessità*, Venezia, Marsilio, 2015;
- DE VINCENTI C., *Il principio "do no significant harm": due possibili declinazioni*, in *Astrid Rassegna* n. 2, 2022;
- DE VINCENTI C., *Il principio «non arrecare danno significativo»: un'interpretazione aperta allo sviluppo*, in RANCI P., DE VINCENTI C., MACCHIATI A. (a cura di), *L'energia della transizione*, Bologna, Il Mulino, 2023;
- DEL CORONA L., *La pubblica amministrazione e le valutazioni tecnico-scientifiche nel quadro dei principi costituzionali*, in *P.A. Pers. Amm.*, n. 1, 2023, pp. 205 ss.;
- DEL PRATO E., *I principi nell'esperienza civilistica: una panoramica*, in *Riv. It. Scien. Giur.*, 2014, pp. 265 ss.;

- DELL'ANNO P., *Il ruolo dei principi del diritto ambientale europeo: norme di azione o di relazione?*, in *Riv. Amb. Terr.*, 2003, n. 5, pp. 76 ss.;
- DELL'ANNO P., *Principi di diritto ambientale internazionale ed europeo*, Milano, Giuffrè, 2004;
- DELL'ANNO P., *La tutela dell'ambiente come "materia" e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Amb. e Sv.*, 2009, pp. 290 ss.;
- DELLA CANANEA G., *Il nucleo comune dei diritti amministrativi in Europa. Un'introduzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;
- DELLA MORTE M., GLIATTA A., *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2017, pp. 1270 ss.;
- DELLA SCALA M.G., *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2018, pp. 787 ss.;
- DELLE CAVE G., "Smart city", *diritto alla città e pianificazione c.d. "intelligente"*, in *federalismi.it*, 2023, pp. 41 ss.;
- DELLI SANTI R., ROTA R., *L'azione amministrativa nel governo del territorio e la riconfigurazione del rapporto pubblico-privato*, in *Nuova Rass. Legisl., Dottr.e Giurisp.*, 2005, pp. 2033 ss.;
- DELMAS MARTY M., *La grande complexité juridique du monde. Conférence au Collège de France du 13 septembre 2004*, in *Déterminismes et complexités: du physique à l'éthique*, 2008, pp. 432 ss.;
- DELSIGNORE M., *La tutela o le tutele pubbliche dell'ambiente? una risposta negli scritti di Amorth*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2021, pp. 313 ss.;
- DEMICHELI M., *Il coordinamento delle informazioni geografiche e territoriali per il governo digitale del territorio*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2023, pp. 407 ss.;
- DEMICHELI M., *Il governo del territorio digitale. Dagli usi temporanei alla rigenerazione urbana*, Napoli, Jovene, 2023;
- DEMURO G., *Quali strumenti sono disponibili per le regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione europea?* in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Napoli, ESI, 2022, pp.1485 ss.;
- DERIU R. (a cura di), *Spopolamento, saperi, governo locale. Il caso di Mejlogu*, Milano, Franco Angeli, 2018;
- DI GASPARE G., *Organizzazione amministrativa* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. X, 1994, pp. 514 ss.;
- DI GIOVANNI L., *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021;

- DI GIOVANNI L., *Rigenerazione integrata europea e rigenerazione urbana nazionale: due modi diversi di intendere la trasformazione del territorio?*, in *dpceonline.it*, n. 1, 2023, pp. 81 ss.;
- DI LASCIO F., *Diritto e territorio nel Droit de la ville*, in *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 109 ss.;
- DI LASCIO F., GIGLIONI F. (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017;
- DI LASCIO F., *Governare la rigenerazione urbana*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 88 ss.;
- DI LASCIO F., *L'organizzazione amministrativa provinciale*, in *Quad. Riv. Amm. Comm.*, n. 5, 2023, pp. 36 ss.;
- DI MARIO A., *Il verde urbano avanti il giudice amministrativo (commento a TAR ABRUZZO-PESCARA, 7 aprile 2008, n. 378)*, in *Urb. App.*, 2008, pp. 1039 ss.;
- DI MARTINO A., *Tecnica e potere nell'amministrazione per algoritmi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023;
- DI MAURO B.G., *Il diritto dei borghi nel PNRR: verso una stagione di rigenerazione urbanisticamente orientata alla conservazione e allo sviluppo dei valori locali*, in *Urb. App.*, 2022, pp. 458 ss.;
- DI PLINIO G., *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 2021;
- DI SALVATORE E., *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in D'ATENA A. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, pp. 107 ss.;
- DI SALVATORE L., *La rigenerazione delle aree interne per la realizzazione di una transizione ecologica. Reti di imprese, foreste e green jobs*, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4, 2022, pp. 1049 ss.;
- DI SCIASCIO A.F., *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: un'introduzione critica*, Torino, Giappichelli, 2014;
- DIPACE R., *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2014, pp. 237 ss.;
- DIPACE R., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Idf*, 3, 2017, pp. 625 ss.;
- DIPACE R., *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 27 ss.;
- DOMINICI P., *Dentro la Società Interconnessa. La cultura della complessità per abitare i confini e le tensioni della civiltà ipertecnologica*, Milano, Franco Angeli, 2019;

- DOMORENOK E., *La politica di coesione nell'Unione europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, UnifePress, 2009;
- DONATI D., *Primi appunti per un inquadramento giuridico della pianificazione strategica*, in STERPA A. (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla l. 7 aprile 2014 n. 56*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 141 ss.;
- DONATI D., *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *Idf*, n. 4, 2019, pp. 947 ss.;
- DONATI D., *De ciudades a metrópolis en Italia: intenciones y realidad de una entidad con vocación estratégica*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2022, pp. 177 ss.;
- DONATI D., *I principi di sussidiarietà orizzontale e verticale*, in DE DONNO M., GARDINI G., MAGRI M. (a cura di), *Il Diritto Amministrativo nella giurisprudenza*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, pp. 101 ss.;
- DONATI D., *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Milano, Franco Angeli, 2023;
- DUGATO M., *L'uso accettabile del territorio*, in *Idf*, n. 3, 2017, pp. 597 ss.;
- DURANO G., *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in SCOCA F.G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 541 ss.;
- DURANO G., *I livelli essenziali delle prestazioni nel governo del territorio*, in SCOCA G., STELLA P. RICHTER, URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 541 ss.;
- DURET P., *Partecipazione procedimentale e legittimazione processuale*, Torino, Giappichelli, 1996;
- DWORKIN R., *The Model of Rules*, in *The University of Chicago Law Review*, 1967, n. 35, pp. 14 ss.;
- EASTON V.D., *The political system: an inquiry into the State of political science*, New York, Knopf, 1953, (trad. *Il sistema politico*, Milano, Edizioni di Comunità, 1973);
- ECKERT BAETA NEVES C., MONTEIRO NEVES F., *O que há de complexo no mundo complexo? Niklas Luhmann e a Teoria dos Sistemas Sociais*, in *Sociologias*, n. 15, 2006, pp. 182 ss.;
- ESPOSITO M., *Autonomia comunale e governo del territorio*, in *Giur. Cost.*, 1997, pp. 804 ss.;
- ESTEBAN RIOS J., *Coadministración y procedimientos compuestos: una singular vía de actuación administrativa entre lo nacional y lo europeo*, Cizur Menor, Aranzadi, 2023;
- FALCO L., *Gli standard urbanistici*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1978;
- FALCO L., *I nuovi standards urbanistici*, Roma, Edizioni delle autonomie, 1987;

- FALCON G., *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1252 ss.;
- FALCON G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, pp. 625 ss.;
- FALCONE M., *Le politiche europee per le città: agenda urbana e “aree interne”*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Cedam, 2020, pp. 239 ss.;
- FALCONE M., *Ripensare il potere conoscitivo pubblico tra algoritmi e big data*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023;
- FALLETTA P., *L’irrisolto equilibrio tra regionalismo e municipalismo in materia di pianificazione urbanistica*, in *Giur. Cost.*, 2019, pp. 2094 ss.;
- FALZEA A., *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, Giuffrè, 1993;
- FALZEA A., *Complessità giuridica* (voce), in *Enc. dir., Annali*, 1, Milano, 2007, pp. 207 ss.;
- FARRI G., *Accordi operativi, procedimento unico e strumenti negoziali nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, pp. 413 ss.;
- FASONE C., LUPO N., *La separazione tra poteri nei raccordi tra Unione europea e Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1, 2023, pp. 45 ss.;
- FAVARO T., *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2020, pp. 87 ss.;
- FAVARO T., *Transizione sociale e sostenibilità dell’abitare. la «funzione pubblica della casa» tra regolazione e programmazione*, in *Riv. Trim. Dir. Ec.*, n. 4 s., 2022, pp. 481 ss.;
- FELIZIANI C., *Industria e ambiente. Il principio di integrazione dalla Rivoluzione Industriale all’economia circolare*, in *Dir. Amm.*, 2020, n. 4, pp. 843 ss.;
- FERRARA R., *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. Disc. Pub.*, vol. VIII, Torino, Giappichelli, 1993;
- FERRARA R., *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 1999, pp. 374 ss.;
- FERRARA R., *I principi comunitari della tutela dell’ambiente*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2005, pp. 509 ss.;
- FERRARA R. (a cura di), *La tutela dell’ambiente*, Torino, Giappichelli, 2006;
- FERRARA R., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in FERRARA R., SANDULLI M.A. (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014;
- FERRARA R., *Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2019, pp. 773 ss.;
- FERRARI G.F., *Smart City. L’evoluzione di un’idea*, Milano, Mimesis, 2020;

- FERRUCCI N. (a cura di), *Commentario al Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34)*, Milano, Wolters Kluwer, 2019;
- FOLLIERI F., *Recupero e riqualificazione del territorio dei piccoli Comuni*, in *giustamm.it*, n. 12, 2017;
- FONT I LLOVET T., *De la autonomía local al poder de las ciudades*, in *Idf*, n. spec., 2019, pp. 123 ss.;
- FORSTHOFF E., *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, Monaco di Baviera-Berlino, Beck, 1953;
- FORTE P., *Diritto amministrativo e data science. Appunti di Intelligenza Amministrativa Artificiale (AAI)*, in *P.A. Pers. Amm.*, n. 1, 2020, 248 ss.;
- FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010;
- FRACCHIA F., OCCHIENA M. (a cura di), *Climate change: la risposta del diritto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010;
- FRACCHIA F., *Sulla configurazione giuridica dell'ambiente: Art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, n. 2, 2002, pp. 230 ss.;
- FRACCHIA F., Pantalone P., *Smart City: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?)*, in *federalismi.it*, 2015;
- FRACCHIA F., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in ROSSI G., *Diritto dell'Ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 181 ss.;
- FRACCHIA F., VERNILE S., *Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale*, *Le Regioni*, nn. 1-2, 2022, pp. 15 ss.;
- FRACCHIA F., *Decider(ci) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in *Dir. Econ.*, 2023;
- FRAGALE E.N., *Le posizioni legittimanti nel processo amministrativo e il ruolo dei diritti costituzionali*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2023, pp. 395 ss.;
- FRANZINELLI M., *Il Piano Solo. I servizi segreti, il centro-sinistra e il "golpe" del 1964*, Milano, Mondadori, 2010;
- FREDIANI E., *Il "sistema" ambiente*, in FERRUCCI N. (a cura di), *Diritto forestale e ambientale. Profili di diritto nazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2020;
- FREDIANI E., *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2023, pp. 301 ss.;
- FRICANO A., *Genesi e sviluppi di un diritto costituzionale all'ambiente*, in *Nomos*, 2021, n. 2, pp. 1 ss.;
- FRISCH G.J., *Consumo di suolo in Germania. Strumenti e politiche*, in CARTEI G.F., DE LUCIA L. (a cura di), *Contenere il consumo di suolo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 75 ss.;

- FRUG G., *The City as a Legal Concept*, in *Harvad Law Review*, 1980, pp. 1057 ss.;
- RIVOSECCHI G., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi.it*, 2022, pp. 833 ss.;
- GABBANI C., *Prospettive per un inquadramento giuridico dell'interesse al contenimento del consumo di suolo*, in *federalismi.it*, n. 9, 2015;
- GAETA L., *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni*, Milano, Franco Angeli, 2022;
- GALETTA D.U., *Diritto a una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2010, pp. 269 ss.;
- GALETTA D.U., *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in PIERRO M.C. (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 1 ss.;
- GALETTA D.U., *Diritto amministrativo dell'Unione. Argomenti (e materiali)*, Torino, Giappichelli, 2022;
- GALLIA G., *Il governo del territorio nello Stato unitario*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 2011, pp. 489 ss.;
- GALLIA R., *Sviluppo economico e attrezzatura del territorio. Alle origini della valutazione nell'amministrazione italiana*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 2, 2018, pp. 483 ss.;
- GALLIA R., *Problematiche ambientali nella pianificazione territoriale. Il nuovo testo unico in materia di boschi e foreste*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4, 2018, pp. 1107 ss.
- GALLIGAN V.D., *Discretionary Powers*, Oxford, 1986, trad. it. *La discrezionalità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1999;
- GAMBARO A., *Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milano, Giuffrè 1975;
- GAMBARO A., *Il diritto di proprietà*, Milano, Giuffrè, 1995;
- GAMBARO A., *Giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo e influenze sul diritto interno in tema di diritto di proprietà*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2010, n. 2, pp. 115 ss.;
- GARCÍA DE ENTERRÍA E., *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho en el derecho administrativo*, in *RAP*, 1963, pp. 189 ss.;
- GARCIA OLIVARES A., *La evolución de la complejidad*, in *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, n. 2, 1999, pp. 93 ss.;
- GARDINI G., *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 2020, pp. 74 ss.;
- GARDINI G., TUBERTINI C., *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022;

- GARDINI G., *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2023, pp. 451 ss.;
- GARDINI G., TUBERTINI C., *Le prospettive del regionalismo: idee per una rifondazione*, in *Astrid Rassegna*, 2, 2023;
- GÄRDITZ K.F., *Europäisches Planungsrecht. Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts*, Tubinga, Mohr Siebeck, 2009;
- GARUPA N., OGUS A., *A Strategic Interpretation of Legal Transplants*, in *Journal of Legal Studies*, 35, 2006, p. 339 ss.;
- GARZIA G., *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole c.d. «ecologiche»*, in *Foro Amm. C.d.S.*, 2003, pp. 3515 ss.;
- GASPARRI P., *Gli interessi umani e il diritto*, Bologna, Zuffi, 1951;
- GASPARRI W., *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 2016, pp. 69 ss.;
- GASPARRINI C., *L'attualità dell'urbanistica. Dal piano al progetto dal progetto al piano*, Milano, Etaslibri, 1994;
- GENTILE C., *Climate litigation ed extraterritorialità dei diritti*, in *federalismi.it*, n. 5, 2023 pp. 1 ss.;
- GERVASI M., *Rilievi critici sull'accordo di Parigi: le sue potenzialità e il suo ruolo nell'evoluzione dell'azione internazionale di contrasto al cambiamento climatico*, in *La Comunità internazionale*, n. 1, 2016, pp. 21 ss.;
- GEYER R., RIHANI S., *Complexity and Public Policy. A New Approach to 21st Century Politics, Policy And Society*, Londra, Routledge, 2010;
- GIAIMO C. (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso precorsi di riforma*, Roma, INU Edizioni, 2019;
- GIANGASPERO P., *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, in *Le Regioni*, n. 3, 2019, pp. 869 ss.
- GIANI L., *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2021, pp. 551 ss.;
- GIANNINI M.S., *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, Giuffrè, 1939;
- GIANNINI M.S., *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, n. 1, 1957, pp. 11 ss.;
- GIANNINI M.S., *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 3, 1962, pp. 552 ss.;
- GIANNINI M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. Dir.*, 1971, pp. 443 ss.

- GIANNINI M.S., *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971, pp. 1122 ss.
- GIANNINI M.S., "Ambiente": saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1973, pp. 15 ss.;
- GIANNINI M.S., *Primi rilievi sulla nozione di gestione dell'ambiente e di gestione del territorio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1975, pp. 479 ss.;
- GIANNINI M.S., *I beni culturali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1976, pp. 3 ss.;
- GIANNINI M.S., *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1979, pp. 402 ss.;
- GIANNINI M.S., *Pianificazione* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 629 ss.;
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, ed. III, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993;
- GIANNINI M.S., *Lo sviluppo delle aree depresse*, in AA.VV. *Scritti sulle fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, pp. 313 ss.;
- GIANNINI M.S., *Sull'impostazione dei piani regolatori*, in *Giur. Compl. Cass.*, 1950, n. 2, pp. 882 ss. (anche in *Scritti 1949-1954*), Milano, Giuffrè, 2003, pp. 299 ss.;
- GIANNOLA A., STORNAIUOLO G., *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Riv. Ec. Mezz.*, nn.1-2, 2018, pp. 14 ss.;
- GIARDINO E., *La costituzione «dimenticata» il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Riv. Trim. Dir. Publ.*, n. 1, 2021, pp. 89 ss.;
- GIBELLI M.C. (a cura di), *La controriforma urbanistica. Critica al disegno di legge «principio in materia di governo del territorio»*, Firenze, Alinea, 2005;
- GIGLIONI F., *Governare per differenza*, Pisa, Edizioni ETS, 2012;
- GIGLIONI F., *La sfida dell'innovazione sulla regolazione pubblica. Il caso smart grid*, in *Munus*, 2012, pp. 463 ss.;
- GIGLIONI F., *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2016, pp. 272 ss.;
- GIGLIONI F., *Le città come ordinamento giuridico*, in *Idf*, n. 1, 2018, pp. 29 ss.;
- GIGLIONI F., *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. Quad. Amb.*, 2020, pp. 26 ss.;
- GIGLIONI F., *Aspettando (ancora) la legge statale sulla rigenerazione urbana*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 2, 2022, pp. 3 ss.;
- GIUFFRIDA A., *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino, Giappichelli, 2012;

GIULIANI B., MANTINI P., *Riforma Lupi, vanno precisate le forme di accordo con i privati*, in *Ed. Terr.*, n. 30, 2005, pp. 11 ss.;

GIUSTI A., *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018;

GIUSTI A., *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2021, pp. 439 ss.;

GIUSTI A., *Dal "viale del tramonto" alle "luci della ribalta": gli strumenti consensuali nell'urbanistica di nuova generazione*, in A. BARTOLINI (a cura di), *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, Giappichelli, 2021 pp. 175 ss.;

GIUSTI A., *Deroghe agli standard e volumetrie premiali nella disciplina dell'art. 2 bis del Testo unico dell'edilizia*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2022, pp. 258 ss.

GLINIANSKI S., *Pianificazione territoriale e strumenti di semplificazione. Le conferenze di servizi*, in *Nuova Rass. Legisl., Dottr. e Giurisp.*, 2006, pp. 649 ss.;

GOLISANO L., *Il PNRR e lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio*, in *Munis*, n. 1, 2022 pp. 159 ss.;

GONZÁLEZ SANFIEL A.M., *Límites a la declaración de nulidad del planeamiento*, in LOPEZ RAMON E., VILLAR ROJAS F. (coordinado por), *Actas del XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, pp. 411 ss.;

GORLANI M., *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2019, pp. 1115 ss.

GOSALBO BONO R., *Les politiques et les actions communautaires*, in *Rev. Trim. Dr. Eur.*, 1997, pp. 78 ss.;

GRADO V., *Tendenze evolutive della politica comunitaria dell'ambiente in relazione al quinto programma d'azione*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1993, pp. 17 ss.

GRASSO G., *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. Dir.*, 2003, pp. 581 ss.;

GRAZI L. (a cura di), *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2012;

GRAZIOSI G., *I programmi di riqualificazione urbana*, in BELLOMIA S., PAGLIARI G., SANDULLI M.A. (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio. Trattato dei diritti reali*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 653 ss.;

GRIMALDI L., *Quali spazi per la legislazione regionale nella disciplina degli interventi di "manutenzione" degli immobili*, in *giurcost.org*, 2017;

GROPPI T., *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in GROPP T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 134 ss.;

- GUALANDI F., *Il recente disegno di legge (n. C 2039) approvato dalla Camera sul contenimento del consumo del suolo: poche idee o poco coraggio?*, in *pausania.it*, 2016;
- GUALANDI F., *Il nuovo “governo condiviso del territorio”*, in *pausania.it*, 2019;
- GUALANDI F., *La Pianificazione di settore*, in CABIDDU M.A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 163 ss.;
- GUALANDI F., *Sul confine tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione*, in *studiogualandi-minotti.it*, 2023;
- GUARNA ASSANTI E., *Il ruolo innovativo del contenzioso climatico tra legittimazione ad agire e separazione dei poteri dello Stato. Riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *federalismi.it*, n. 16, 2021, pp. 66 ss.;
- GUARNIERI E., *Il piano strategico alla luce degli statuti adottati dalle città metropolitane*, in *Osservatorio sulle Città metropolitane*, in *urbanit.it*, 2016;
- GUCCIARDI E., *Recensione a K.H. Schmitt, Treu und Glauben im Verwaltungsrecht. Zugleich ein Beitrag zur juristischen Methodenlehre*, in *Arch. Giur. di dir. pubbl.*, 1936, pp. 552 ss.;
- GUERRA Y., MAZZA R., *Climate change litigation: riflessioni comparate alla luce dell'affaire du siècle*, in LANNA S. (a cura di), *Sostenibilità globale e culture giuridiche comparate*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 3 ss.;
- GUICCIARDI E., *La giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 1954;
- GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 19;
- GUYOMARD J., *L'intégration de l'environnement dans les politiques intra-communautaires*, Rennes, Apogée, 1998, pp. 1 ss.;
- GUZZARDO G., *La regolazione multilivello del consumo di suolo e del riuso dell'abitato*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 1, 2018, pp. 119 ss.;
- HADDAD H., *When Global Becomes Municipal: US Cities Localizing Unratified International Human Rights Law*, in *European Journal of International Law*, 2020, n. 4, pp. 1379 ss.;
- HAGI KASSIM O., *I criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli appalti pubblici. L'emersione dell'istituto degli “appalti verdi” nel panorama europeo e nazionale*, in *italiappalti.it*, 2017, pp. 14 ss.;
- HARVEY D., *Social Justice and the City*, Oxford, Blackwell Publisher, 1973;
- HARVEY D., *The Right to the City*, in *New Left Review*, n. 53, 2008, pp. 23 ss., trad. it. in ID, *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombre Corte, Verona, 2012;
- HILDENBRAND SHEID A., *Política de Ordenación del Territorio en Europa*, Siviglia, Editorial Universidad de Sevilla, 1996, pp. 300 ss.
- IACOVIELLO A., *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali*, in

IACOVIELLO A. (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 135 ss.;

IACOVIELLO A., Saputelli G., *I «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni» nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, n. 6, 2020, pp. 791 ss.;

IACOVONE G., *Perequazione urbanistica e pianificazione strategica. Riflessioni metodologiche*, in *giustamm.it*, n. 4, 2018, pp. 13 ss.;

IAIONE C., *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy. Nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in POLIZZI E., BASSOLI M. (a cura di), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano, Giuffrè, 2016;

IMMORDINO M., *La dimensione "forte" della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, n. 1, 2008;

IUDICA G., *Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2014, pp. 261 ss.;

IZZO S., *Il principio di integrazione ambientale nel diritto comunitario*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006;

JACOBS F., *The Role of the European Court of Justice in the Protection for the Environment*, in *Journal of Environmental Law*, 2006, pp. 185 ss.

JANNARELLI A., *I principi nell'elaborazione del diritto privato moderno: un approccio storico*, in *Riv. It. Scien. Giur.*, n. spec., 2014, pp. 33 ss.;

JANNARELLI A., *“Beni collettivi” e “beni comuni” nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni*, in *Riv. Dir. Agr.*, n. 3, 2022, pp. 443 ss.;

JANNARELLI A., *La disciplina “storica” degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla ricerca di un nuovo ordine*, in *Il Foro italiano* 3, 2023, pp. 689 ss.;

JANNEAU B., *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, Parigi, Éd. du Recueil Sirey, 1954;

JERVIS R., *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton, Princeton University Press, 1998;

JESTAZ P., *Principes généraux, adages et sources du droit en droit français*, in *Autour du droit civil. Écrits dispersés, Idées convergentes*, Parigi, Dalloz, 2005;

KAHN A.E., *The Tyranny of Small Decisions: Market Failures, Imperfections, and the Limits of Economics*, in *Kyklos*, vol. 19, n. 1, 1966, pp. 23 ss.;

KASSIM O.H., *Le valutazioni ambientali*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 262 ss.;

KELSEN H., *Il primato del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1982, p. 61 ss.;

- KINGSTON S., HEYVAERT V., ČAVOŠKI A., *European Environmental Law*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2017;
- KRÄMER L., *Manuale di diritto pubblico comunitario per l'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2002;
- KUOSA T., *The Evolution of Strategic Foresight: Navigating Public Policy Making*, Londra, Routledge, 2016
- LABRIOLA G.M., *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Idf*, n. 1, 2018, pp. 5 ss.;
- LALLI A. (a cura di), *L'amministrazione pubblica nell'era digitale*, Torino, Giappichelli, 2022;
- LANDI G., *Il Patto dei Sindaci: un nuovo modello di "governance" locale per promuovere l'uso sostenibile dell'energia*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 2, 2013, pp. 277 ss.;
- LANZANI A., *Immagini del territorio e idee di piano, 1943-1963*, Milano, Franco Angeli, 1996;
- LATOUR G., *Primo sì al consumo di suolo, salvi tutti i progetti presentati prima dell'entrata in vigore*, in *Edil. Terr.*, 2016;
- LAURI C., *La valutazione di impatto ambientale come strumento giuridico per la realizzazione di uno smart environment*, in DIPACE R., RALLO A., SCOGNAMIGLIO A. (a cura di), *Impatto ambientale e bilanciamento degli interessi. La nuova disciplina della Valutazione di impatto ambientale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 358-359;
- LAZZARA P., *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici. La legge 168-2017 all'attenzione della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 8, 2023, pp. 51 ss.;
- LAZZARI S., *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2021, pp. 1 ss.;
- LE MOIGNE J.L., *Sistématique et complexité. Études d'épistémologie systémique*, in *Revue Internationale de systemique*, n. 2, 1990, pp. 107 ss.;
- LEDDA F., *Problema amministrativo e partecipazione al procedimento*, in *Dir. Amm.*, 1993, pp. 133 ss.;
- LEFEBVRE H., *Le droit à la ville*, Parigi, Economica, 1968;
- LEFEBVRE H., *La production de l'espace*, Paris, Editions Anthropos, 1974;
- LE GALÈS P., *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2006;
- LE GALÈS P., *Le retour des villes européennes*, Parigi, Presses de Sciences Po, 2011;
- LEMME G., *Articolo 41 Cost. e sviluppo sostenibile*, in *Gazz. Amb.*, 2007, pp. 91 ss.;
- LEVI F., *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, pp. 17 ss.;

- LEVI F., *Partecipazione e organizzazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1977, pp. 1625 ss.;
- LIPARI N., *Le fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 2008;
- LO CALZO F., *Dagli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale in tema di controlimiti alle recenti tendenze nel dialogo con le Corti nel contesto europeo*, in *federalismi.it*, 2021;
- LOLLI A., *Pianificazione urbanistica, interessi economici, pianificazione commerciale*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2007, pp. 569 ss.;
- LOMBARDINI G., *Il ruolo delle città medie nel sistema urbano italiano e gli impatti potenziali del PNRR*, in AA.VV., *Città e territori nel PNRR. Casi e approfondimenti. Working Papers Urban@it*, Bologna, Il Mulino, 2023, pp. 16 ss.;
- LÓPEZ BENÍTEZ M., VERA JURADO D., *La Ordenación del Territorio (Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia)*, in *RJN*, n. 40, 2005, pp. 163 ss.;
- LOSAVIO C., BUGIANI C., CIPOLLONI C., GENTILINI A., *Il valore dei territori rurali e montani. Verso una strategia nazionale delle Green Community. Rapporto di ricerca*, ISSIRFA, 2017;
- LOTTINI M., *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*, in *Foro Amm.o C.d.S.*, 2002, pp. 1950 ss.;
- LOUVIN R., *Spazio e opportunità per la giustizia climatica in Italia*, in *Dir. Pub. Comp. Eur.*, 2021, pp. 935 ss.;
- LOZANO CUTANDA B., ALLI TURRILLAZ J.C., *Administración y legislación ambiental*, Madrid, Dykinson, 2022;
- LUCARELLI A., *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *costituzionalismo.it*, n. 3, 2014;
- LUCATELLI S., *La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne*, in *Territorio*, n. 74, 2015, pp. 80 ss.;
- MABELLINI S., *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino, Giappichelli, 2016;
- MACCHI JANICA G., *Desertificazione demografica dell'Italia: geografia dello spopolamento rurale nella penisola*, Firenze, All'Insegna del Giglio, 2016;
- MACCHI JANICA G., PALUMBO A., *Territori spezzati: Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE, Roma, Centro Italiano per gli Studi Storico-Geografici, 2019;
- MADANIPOUR A., SHUCKSMITH M., BROOKS E., *The concept of spatial justice and the European Union's territorial cohesion*, in *European Planning Studies*, n. 5 2022, pp. 807 ss.;
- MADDALENA P., *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. cost.*, 2011, pp. 2613 ss.;

- MADDALENA P., *La nozione di “beni comuni”, nel contesto di una revisione costituzionale degli assetti proprietari previsti dal codice civile*, in *giustiziainsieme.it*, 2021;
- MAESTRONI A., *La dimensione solidaristica dello sviluppo sostenibile*, Milano, Giuffrè, 2012;
- MAGNAGHI A., MARSON A., *Un territorio da lupi. Un commento alla nuova legge urbanistica e alcune proposte alternative*, in *Dem. Dir.*, 2005, pp. 91 ss.;
- MAGRI M., *Il 2021 è stato l'anno della “giustizia climatica”?*, in *ambientediritto.it*, n. 4, 2021;
- MAGRI M., *Esiste un diritto al clima?*, in *rienergia.staffettaonline.com*, 2023;
- MAINARDIS C., *Competenza concorrente e fonti secondarie nel “governo” delle energie rinnovabili*, in *osservatoriodellefonti.it*, 2020, pp. 1330 ss.;
- MALAGUTI M.C., *Vincoli internazionali all'attività di riforma*, in *Mon. Cred.*, n. 274, 2016, pp. 100 ss.;
- MALJEAN-DUBOIS S., *Climate Change in International Law. The Paris Agreement: A Renewed Form of States' Commitment?*, in *French Yearbook of Public Law*, n. 1, 2023, pp. 35 ss.;
- MANCUSO F., *Le vicende dello zoning*, Milano, Il Saggiatore, 1978;
- MANGANARO F., *Principio di buona fede e attività delle amministrazioni pubbliche*, Napoli, ESI, 1995;
- MANGANARO F., *La riforma delle province*, in *giustamm.it*, 2014, n. 5;
- MANGANARO F., *Regionalismo differenziato e divari di cittadinanza nelle più recenti proposte di riforma*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2023;
- MANGANIELLO F., *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, nn. 1/2 del 2012, pp. 57 ss.;
- MANGIAMELI S., *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 1, 2020, pp. 1 ss.;
- MANGIAMELI S., *Il problema dell'integrazione della politica ambientale nelle politiche pubbliche*, in *Dir. Reg.*, n. 3, 2021;
- MANNI B., *Sviluppo sostenibile e rigenerazione urbana tra tutela dell'ambiente e inclusione socio-economica*, in *Dir. Pubbl.*, 2022, n. 1, p. 273 ss.;
- MANNORI L., SORDI B., *Storia del diritto amministrativo*, Laterza, Roma-Bari, 2001;
- MANNORI L., *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007, pp. 43 ss.;
- MANTINI P., OLIVA F., (a cura), *La riforma urbanistica in Italia*, Milano, Pirola, 1996;

- MANTINI P., *L'urbanistica tra riforma costituzionale incrementale e autonomismo regionale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2001, pp. 107 ss.
- MANTINI P., LUPI M., *I principi fondamentali della legge per il governo del territorio. La riforma urbanistica in parlamento*, Milano, Il Sole24ore, 2005;
- MANTINI P., ASSINI N., *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2007;
- MANTINI P., *Dall'urbanistica per piani ed accordi al governo liberale del territorio per sussidiarietà e concorsualità*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 3, 2013, pp. 141 ss.;
- MANTINI P., *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, in P. Stella Richtere (a cura di), *La sicurezza del territorio pianificazione e depianificazione. Quaderni della Riv. Giur. Ed.*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 157 ss.;
- MARCATAJO G., *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *ambientediritto.it*, 2022;
- MARCHETTI G., *La tutela del diritto all'abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *federalismi.it*, 2018;
- MARCHETTI M., PANUNZI S., PAZZAGLI R. (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, Rubbettino, 2017;
- MARINO I., *Pianificazione territoriale e sviluppo economico*, in FERRARI E., SAIITA N., TIGANO A. (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale. Atti del IV Convegno nazionale dell'Associazione italiana di Diritto Urbanistico (Taormina, 10-11 novembre 2000)*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 208 ss.;
- MARINO M., *La coesione economica, sociale e territoriale nella prossima fase di programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013. Il tema della programmazione nella Proposta di regolamento generale dei Fondi strutturali*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 4, 2004, pp. 1075 ss.;
- MAROTTA L., *Pianificazione urbanistica e discrezionalità amministrativa*, Padova, Cedam, 1988;
- MARTIN DELGADO I., *Fundamental Rights and Good Administration*, in L. ORTEGA, L. ARROYO, C. PLAZA (ed.), *Spanish Administrative Law under European Influence*, Groningen, Europa Law Publishing, 2010, pp. 67 ss.;
- MARTÍN MATEO R., *La ordenacion del territorio y el nuevo marco institucional*, in *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica*, n. 206, 1980, pp. 207 ss.;
- MARTINICO G., *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process. The Frustrating Knot of Europe*, New York, Routledge, 2023;
- MARZARO P., *Il contenuto economico minimo del diritto di proprietà nel sistema della legislazione regionale*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2010, pp. 159 ss.;
- MARZARO P., *L'amministrazione del paesaggio*, Torino, Giappichelli, 2011;
- MARZARO P., *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. Pub.*, n. 3, 2014, pp. 884 ss.;

MARZARO P., *Gli interessi paesaggistico-culturali nelle decisioni ambientali pluristrutturate di cui al d.lgs. n. 152/2006*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, 2021, pp. 811 ss.;

MARZARO P., *Quale piano per il futuro dell'urbanistica? O quale futuro per un giusto procedimento di pianificazione urbanistica?*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, 2022, pp. 737 ss.;

MARZARO P., *Diritto e città verde: una chiave di lettura per il futuro, a partire dal tempo presente*, in *federalismi.it*, 2023, pp. 183 ss.

MARZUOLI C., *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, n. 3, 2008;

MARZUOLI C., *Gli accordi di programma*, in AA.VV., *Trattato di diritto dell'ambiente. II. I procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 467 ss.;

MASSAI L., *L'applicazione del Protocollo di Kyoto e il dibattito sulla fase post-Kyoto*, in *Riv. Giur. Amb.*, n.5, 2006, pp. 769 ss.;

MASSARETTI P.G., *Dalla "regolamentazione" alla "regola". Sondaggio storico-giuridico sull'origine della legge generale urbanistica del 17 agosto 1942, n. 1150*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1995, pp.437 ss.;

MASSERA A., *I principi generali dell'azione amministrativa tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2005, pp. 707 ss.;

MASSERA A., *La coesione politico-territoriale: una 'nuova' formulazione nella dimensione europea di una 'vecchia' questione nazionale*, in DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P.L. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, vol II, in FERRARA L., SORACE D., (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 451 ss.;

MASTROPIETRO E., *L'Europa progetta la città. Politiche e pratiche di rigenerazione urbana*, Milano-Udine, Mimesis, 2013;

MAYNTZ R., *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *Riv. It. Scien. Pol.*, n. 29, 2019, pp. 3 ss.;

MAZZAMUTO M., *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto*, in RENNA M., SAITTA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 3 ss.;

MAZZARELLI V., *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, Il Mulino, 1979;

MAZZARELLI V., *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano Giuffrè, 2003 pp. 6116 ss.;

MAZZAROLLI L., *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*, Padova, Cedam, 1962, pp. 287 ss.;

MEADOWS D. H., MEADOWS J., RANDERS J., BAHRENS III W.W., *The Limits to Growth*, New York, University Books, 1972;

- MEDDA R., *Il governo locale delle aree urbane in Italia Profili giuridici alla luce dell'esperienza comparata*, Napoli, ESI, 2022;
- MELI M., *I nuovi principi costituzionali in materia di ambiente e sostenibilità*, in *ambientediritto.it*, 2022;
- MELIS G., *Storia dell'amministrazione italiana, (1861-1993)*, Bologna, Il Mulino, 1996;
- MENGOZZI M., *Il governo del territorio e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, in *federalismi.it*, 2017;
- MELONI G., *Le funzioni amministrative*, in *Quad. Riv. Amm. Camm.*, n. 5, 2023, pp. 24 ss.;
- MERLONI F., URBANI P., *Il governo del territorio tra Regioni e partecipazioni statali*, Bari, De Donato, 1977;
- MERLONI F., *Montagna* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1990;
- MERLONI F., *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo Testo unico) nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, nn. 2/3, 2002, pp. 409 ss.;
- MERLONI F., *La leale collaborazione nella repubblica delle autonomie*, in AA.VV., *AIPDA – Annuario 2022*, Milano, Giuffrè, 2003; pp. 519 ss.;
- MERLONI F., *L'impossibile equilibrio tra governo del territorio e pianificazioni di tutela di settore*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 1194 ss.;
- MERLONI F., *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche. Profili organizzativi*, in *Dir. Pubbl.*, n. 2, 2013, pp. 481 ss.;
- MERLONI F., *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2018, pp. 85 ss.;
- MERUSI F., *Le nuove regole dell'azione amministrativa*, in G. SCIULLO (a cura di), *Le nuove regole dell'azione amministrativa. Quaderni della Spisa*, Bologna, Bononia University Press, 2006 pp. 262 ss.;
- MESOLELLA A., *Riflessi locali delle politiche europee*, Firenze, Alinea, 2002;
- MICHELOTTI L., *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116 terzo comma Cost.?*, in *Le Regioni*, 2012, nn. 1-2, pp. 101 ss.;
- MIELE G., *Questioni vecchie e nuove in materia di distinzione del diritto dall'interesse nella giustizia dell'amministrazione*, in *Foro Amm.*, 1940, pp. 49 ss.;
- MIELE G., *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1954, pp. 791 ss.
- MILO G., *Il potere di governo del territorio. Principi ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2005;
- MILO G., *La potestà amministrativa riservata ai Comuni di conformare i beni giuridici che trovano la propria materialità nel territorio comunale*, in *Riv. Giur. Ed.*, 6, 2019, pp. 534 ss.;

- MINGANTI L., *Il contenimento del consumo di suolo fra legislazione nazionale e regionale: le risposte di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Idf*, n. 1, 2020, pp. 251 ss.;
- MIRATE S., *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018, pp. 260 ss.;
- MITCHELL M., *Complexity. A guided tour*, Oxford, OUP, 2009;
- MITROTTI, A. *Territorio, interessi in contesa e modifiche agli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Società e diritti*, 2022, pp. 82 ss.;
- MODUGNO F., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007;
- MOLITERNI A., *Note minime in tema di complessità amministrativa*, in CARBONE A. (a cura di), *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici, Scritti per Vincenzo Cerulli Irelli*, II, Torino, Giappichelli, 2021;
- MOLITERNI A., *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. Dir. Comp.*, n. 2, 2022, pp. 395 ss.;
- MONCERI F., *Complessità e semplificazione nell'azione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2020;
- MONTEDURO M., *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, pp. 1 ss.;
- MONTEDURO M., *Doveri inderogabili dell'amministrazione e diritti inviolabili della persona: una proposta ricostruttiva*, in *PA Pers. Amm.*, 2020, pp. 543 ss.;
- MONTEDURO M., *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 221 ss.;
- MONTEDURO M., *Ma che cos'è questa «resilienza»? Un'esplorazione del concetto nella prospettiva del diritto delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, n. 1, 2023, pp. 4 ss.;
- MONTINI M., *L'accordo di Copenaghen sui cambiamenti climatici: riflessioni critiche*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 3-4, 2010, pp. 659 ss.
- MONTINI M., *L'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 4, 2015, pp. 517 ss.;
- MORALES MATOS G., PLAZA GUTIÉRREZ J.I., *La despoblación territorial* in *Revista mensual de urbanismo*, n. 165, 2020; A. Carrasco, *Despoblación y repoblación rural. Reflexiones y experiencias*, in *Ambienta*, n. 99, 2012, pp. 48 ss.;
- MORANA D., *La "nuova" potestà concorrente nell'attuazione del Titolo V*, in GUZZETTA G., MARINI F.S., MORANA D. (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli, ESI, 2015, pp. XLVII ss.,

- MORBIDELLI G., *La dottrina giuridica dell'urbanistica dal 1950 ad oggi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1974, pp. 112 ss., specialmente pp. 136 ss.;
- MORBIDELLI G., *La proprietà. Il governo del territorio*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 863 ss.;
- MORBIDELLI G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1990, pp. 15 ss.;
- MORBIDELLI G., *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, II, Milano, 1996, pp. 1121 ss.;
- MORBIDELLI G., *Modelli di semplificazione amministrativa nell'urbanistica, nell'edilizia, nei lavori pubblici (ovvero di una strada verso una sostenibile leggerezza delle procedure)*, in VANDELLI L., GARDINI G. (a cura di), *La semplificazione amministrativa*, Rimini, Maggioli, 1999, pp. 261 ss.;
- MORIN E., *Introduzione al pensiero complesso. Gli strumenti per affrontare le sfide della modernità*, Milano, Sperling & Kupfer, 1993;
- MORIN E., *Restricted Complexity, General Complexity*, in *web-archive.southampton.ac.uk*, 2006, pp. 20 ss.;
- MORRONE A., *La razionalizzazione della normativa in materia di ambiente*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1994, pp. 741 ss.;
- MORRONE A., *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2014;
- MORRONE A., *Diritti principi e fonti del diritto. Saggi scelti*, Bologna, Bononia University Press, 2015;
- MORRONE A., *Fondata sull'ambiente*, in *Idf*, n. 4, 2022, pp. 783 ss.;
- MORRONE A., *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 91 ss.;
- MORVILLO M., *Climate change litigation e separazione dei poteri: riflessioni a partire dal caso Urgenda*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2019, pp. 1 ss.,
- MOSTACCI E., *Proficuo, inutile o dannoso?*, in *dpcenline.it*, 2022, pp. 1123-1133;
- NANNETTI R., *Le Regioni italiane ed il cambiamento di contesto: il percorso funzionale dell'approccio di "governo" a quello di "governance"*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, pp. 13 ss.;
- NAPOLITANO G., *Conflicts and Strategies in Administrative Law*, in *Int. Journ. Const. Law*, n. 2, 2014, pp. 357 ss.;
- NAPOLITANO C., *Tips on complex administrative decisions: multiplicity of interests and elimination of dissent*, in *P.A. Pers. Amm.*, n. 1, 2023, pp. 33 ss.

- NESPOR S., *L'irresistibile ascesa dei beni comuni*, in *federalismi.it*, 2013; G. ARENA, C. IAIONE (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012;
- NESPOR S., *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1, 2016, pp. 81 ss.;
- NESPOR N., *Considerazioni preliminari su mitigazione e adattamento in tema di cambiamento climatico*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 1, 2021, pp. 7 ss.;
- NEWTON I., *Il sistema del mondo*, in *Principia Mathematica*, 1687;
- NICOLETTI F., *Il principio di "buona amministrazione" nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, in *Il diritto dell'economia*, n. 4, 2006, pp. 776 ss.;
- NICOTRA I., *"Vita" e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1997;
- NICOTRA I., *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *federalismi.it*, 2021;
- NIGRO A., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966;
- NIGRO M., *Il «nodo» della partecipazione*, in *Riv. Trim. Dir. Proc. Civ.*, 1980, pp. 225 ss.;
- NIGRO M., *Territorio: problemi generali*, in AA.VV., *Atti del convegno. Seicentosedici dieci anni dopo. Venezia, 18-19-20 novembre 1987*, Roma, Ragno, 1988, pp. 360 ss.;
- NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1994;
- NINATTI S., *La proiezione internazionale dell'autonomia regionale*, in VIOLINI L., CAMERLENGO Q. (a cura di) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 307 ss.;
- NITRATO IZZO V., *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017;
- OBRINO G., *Le generazioni future entrano nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pp. 139 ss.;
- OCCHIENA M., *Situazioni giuridiche soggettive e procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002;
- ODUM W.E., *Environmental Degradation and the Tyranny of Small Decisions*, in *BioScience*, vol. 32, n. 9, 1982, pp. 728 ss.;
- OLIVA F., *L'urbanistica italiana tra riforma e controriforma*, in *Ciudades – Dossier Monografico*, 2015, pp. 127 ss.;
- ONIDA M., *Art. 37. Tutela dell'ambiente*, in ALLEGREZZA S., MASTROIANNI R., PAPPALARDO F., POLLICINO O., RAZZOLINI O. (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 691 ss.;
- ONIDA M., *L'Europa e l'ambiente*, in GATTINARA G., PAPPALARDO F. (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Roma, Feltrinelli, 2014, pp. 215 ss.;

- ONIDA V., *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, in *Le Regioni*, nn. 4-5, 2008, pp. 773 ss.;
- PACE A., *Interpretazione costituzionale e interpretazione per valori*, in *costituzionalismo.it*, 2006;
- PACHECO ACUÑA V.M., *El derecho a la ciudad como derecho humano*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, n. 2, 2021, pp. 487 ss.;
- PADOA SCHIOPPA E., *Antropocene. Una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, Il Mulino, 2021;
- PAGANO F., *Più che la legge quadro*, in *Urb. Inf.*, n. 190, 2003, pp. 6 ss.;
- PAGLIARI G., *Gli accordi urbanistici tra p.a. e privati*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, 2008, pp. 455 ss.;
- PAGLIARI G., SOLLINI M., FARRI G., *Regime della proprietà privata tra vincoli e pianificazione dall'unità d'Italia ad oggi*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 6, 2015, pp. 282 ss.;
- PAGLIARI G., *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni della prospettiva della pianificazione urbanistica*, in *Riv. Giur. Ed.*, 5, 2020, pp. 325 ss.;
- PAGLIARI G., *La legge regionale Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020, pp. 248 ss.;
- PAJNO S., *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, n. 5, 2020, p. 95 ss.;
- PAJNO S., *Il sistema delle conferenze e l'evoluzione delle relazioni istituzionali: un bilancio nell'esperienza repubblicana*, in AA.VV., *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022;
- PALEOLOGO G., *Organizzazione amministrativa* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, 1981, pp. 138 ss.;
- PANCIULO D., *Il diritto umano a un ambiente salubre nella risoluzione 76/300 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite*, in *Riv. Dir. Int.*, n. 4, 2022, pp. 1118 ss.;
- PAPARO S., BASSANINI F., *Proposte di ulteriore semplificazione delle procedure per accelerare la transizione energetica - Paper ASTRID n. 89*, in *astrid-online.it*, 2022;
- PAREJO ALFONSO L., *La actuación administrativa a caballo de la división entre normación y simple ejecución y el caso de la planificación y el plan*, in *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, n. 1, 2020, pp. 7 ss.;
- PARISI G., *La complessità dal punto di vista di un fisico*, in *Rendiconti dell'Accademia dei Lincei*, Roma, 2001;
- PARISIO V., MORZENTI PELLEGRINI R., TANQUEREL T. (a cura di), *La flexibilité en droit de l'urbanisme - Flexibility in urban planning law*, La Mémoire du Droit, Parigi, 2023;

- PASTORI G., *Le attribuzioni regionali attinenti al territorio*, in AA.VV., *La regione e il governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2003;
- PARODI G.P., *Le fonti del diritto. Linee evolutive*, Milano, Giuffrè, 2012;
- PATRONI GRIFFI F., *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2019;
- PAVANI G., *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*, in *Idf*, n. 2019, pp. 849 ss.;
- PAVANI G., PROFETI S., TUBERTINI C., *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2023;
- PAZOS VIDAL S., *Las ciudades como actores institucionales en el contexto global y europeo: en especial, las redes internacionales de ciudades*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2022, pp. 139 ss.;
- PEGORARO L., *Glossario di diritto pubblico comparato*, Roma, Carrocci Editore, 2009;
- PEGORARO L., *Esiste un "diritto" a una buona amministrazione? (Osservazioni critiche preliminari sull'(ab)uso della parola "diritto")*, in *Idf*, nn. 5-6, 2010, pp. 543 ss.;
- PELLEGRINO G., DI PAOLA M., *Nell'Antropocene*, Roma, DeriveApprodi, 2018;
- PEÑALVER I CABRÉ A., *El rol de los Gobiernos locales frente al cambio climático en el derecho internacional y en el derecho de la Unión Europea*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2021, pp. 51 ss.;
- PENSI A., *L'inquadramento giuridico delle «città intelligenti»*, in *giustamm.it*, 2015, n. 9, pp. 1 ss.;
- PEPE G., *Principi generali dell'ordinamento comunitario e attività amministrativa*, Roma, Eurilink, 2012, p. 111;
- PERICU G., *Ambiente (tutela dell') nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, I, Torino, Giappichelli, 1987, pp. 189 ss.;
- PERICU G., *La normativa urbanistica: ragioni di una crisi*, in *Riv. Giur. Urb.*, 1985, pp. 162 ss.;
- PERULLI P., *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Franco Angeli, 2004;
- PERULLI P., *La città, La società europea nello spazio globale*, Milano, Mondadori, 2007;
- PERULLI G., *Il piano strategico*, Giappichelli, 2015;
- PERKINS MARSH G., *The Earth as Modified by Human Action*, Milano, Andesite Press, 2017, ristampa dell'opera originale pubblicata nel 1874;
- PERLINGIERI P., *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, 1980;

- PESCE G., *Funzione amministrativa, intelligenza artificiale e blockchain*, Editoriale Scientifica, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021;
- PIAZZA I., *L'imparzialità amministrativa come diritto: osservazioni sul "rapporto complesso" tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Pers. Amm.*, n.1, 2022, pp. 405 ss.;
- PICCINATO L., *Zonizzazione* (voce), in *Diz. Enc. Arch. e Urb.*, Roma, Istituto Editoriale Romano, 1969;
- PICOZZA E., *Il piano regolatore generale urbanistico*, Padova, Cedam, 1983;
- PICOZZA E., *Strumenti urbanistici e attività economiche*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 67 ss.;
- PICOZZA E., *Vicende e procedure della programmazione economica*, in GALGANO F. (diretto da), *Trattato di Diritto Commerciale e di Diritto Pubblico dell'Economia*, vol. I, *La costituzione economica*, Padova, Cedam, 1977, pp. 23 ss.;
- PILERI P., *Compensazione ecologica preventiva. Metodi, strumenti e casi*, Roma, Carocci, 2007;
- PILERI P., *Che cosa dice la nuova proposta di Direttiva europea per il monitoraggio dei suoli*, in *altraeconomia.it*, 2023;
- PILERI P., *L'Emilia-Romagna cancella la Valutazione ambientale strategica: il cemento governa*, in *altraeconomia.it*, 2023;
- PILLITU P.A., *Commento all'art. 174 CE*, in POCAR F. (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001, pp. 663 ss.;
- PILLITU P.A., POCAR F., BARUFFI M.C. (a cura di), *Commento agli articoli 191-193*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2014, pp. 1107 ss.;
- PINELLI C., *L'ordinamento Repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, 2003, pp. 149 ss.;
- PINELLI C., *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio in assenza di legge cornice*, in *Giur. Cost.*, n. 3, 2022, pp. 1777 ss.;
- PINKER A., *Just transition: a comparative perspective*, in *gov.scot.sco*, 2020;
- PINO G., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion Pratica*, in *Etica e Politica*, n. 1, 2006;
- PIOGGIA A., VANDELLI L., (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale: regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2006;
- PIPERATA G., *Rigenerare i beni e gli spazi della città, attori regole e azioni*, in FONTANARI E., PIPERATA G. (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, pp. 21 ss.;

- PIPERATA G., *La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale*, in *Idf*, 2019, n.spec., pp. 135 ss.;
- PIPERATA G., *Gli spazi mobili dell'autonomia nell'ordinamento locale italiano*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2020, pp. 645 ss.
- PIPERATA G., *Nuovi scenari e nuove sfide per il governo della cultura*, in *Aedon*, n. 2, 2022;
- PIPERATA G., *Stato amministrativo e il paradigma della selva*, in MARINI S., MOSCHETTI V. (a cura di), *Sylva. Città, nature, avamposti*, Milano, Mimesis, 2022, pp. 68 ss.;
- PIRAS P., *Semplificazioni e buon andamento della Pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni*, in *dpceonline.it*, n. 2, 2021, pp. 1928 ss.;
- PIRODDI E., *Le forme del piano urbanistico*, Milano, Franco Angeli, 1999;
- PISANESCHI A., *I parchi nazionali tra competenza esclusiva e concorrente in una sentenza "indirizzata" della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 4977 ss.;
- PISCITELLI L., *Potere di pianificazione e situazioni soggettive*, Padova, Cedam, 1990;
- PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1999;
- PIZZOLATO F., SCALONE A., CORVAJA F. (a cura di), *La città e la partecipazione tra diritto e politica*, Torino, Giappichelli, 2019;
- PIZZOLATO F., RIVOSECCHI G., SCALONE A. (a cura di), *La città oltre lo stato*, Torino, Giappichelli, 2022;
- PIZZOLATO F., *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Idf*, n. 1, 2022, pp. 155 ss.;
- POGGI A., *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *federalismi.it*, 2008, pp. 2 ss.;
- POGLIANI L., *Riforma urbanistica: la voce ai giuristi*, in *Urb. Inf.*, n. 190, 2003, pp. 5 ss.;
- POLICE A., *Riflessioni sui tortuosi itinerari della semplificazione nell'amministrazione della complessità*, 2013, in *apertacontrada.it*;
- POLICE A., *Il diritto costituzionale dell'ambiente in Europa*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno 28 gennaio 2022*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 211 ss.;
- POLO M., *Regole rigide e regole flessibili nelle politiche di tutela della concorrenza*, in *Riv. It. Econ.*, n. 1, 2005, pp. 15 ss.;
- PONCE J., *Housing and Land Use Regulations in Spain in the Framework of the European Union Law*, in *aepda.es*, 2024;
- PONTIER J.M., *Le droit administratif et la complexité*, in *AJDA*, 2000, pp. 187 ss.;

- PONTÓN F.R., *La cláusula de competencia general en Francia: tortuoso recorrido y pesada digestión*, in *Anuario del Gobierno Local*, 2022, pp. 217 ss.;
- PORCHIA O., *Artt. 174-178*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattato dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2013;
- PORCIELLO A., *Filosofia dell'ambiente. Ontologia, etica, diritto*, Roma, Carrocci, 2022;
- PORTALURI P.L., *Le diseguaglianze sostenibili nell'urbanistica*, in AA.VV. *Le diseguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 71 ss.;
- PORTALURI P.L., *Riflessioni sul governo del territorio dopo la riforma del titolo V*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2002, pp. 357 ss.;
- PORTALURI P.L., *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in AA.VV., *Il governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 418 ss.;
- PORTALURI P.L., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, Jovene, 2003;
- PORTALURI P.L., M. BROCCA, *L'ambiente e le pianificazioni*, in DE CAROLIS D., FERRARI E., POLICE A. (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione. Atti del primo colloquio di diritto amministrativo dell'ambiente. Teramo, 29-30 aprile 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 369 ss.;
- PORTALURI P.L., *Sugli accordi di diritto amministrativo*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 4, 2015, pp. 147 ss.;
- PORTALURI P.L., *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in AA.VV., *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del cittadino. Atti del LXV Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 83 ss.;
- PORTALURI P.L., *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *federalismi.it*, 2021;
- POSTIGLIONE A., *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, n. 1, 1985, pp. 32 ss.;
- POTOTSCHINIG U., *Il comune nella pianificazione territoriale*, in Teresi F. (a cura di), *Il comune e la gestione del territorio*, Palermo, Asacel, 1981, pp. 79-80;
- PREDIERI A., *Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nelle opinioni della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1961, pp. 224 ss.;
- PREDIERI A., BARUCCI P., BARTOLI M.A., GIOLI G., *Il programma economico 1966-1970: Legge 27 luglio 1967 n. 685*, Milano, Giuffrè, 1967;
- PREDIERI A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio, in Urbanistica, tutela del Paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969;
- PREDIERI A., *La l. 28 gennaio 1977 n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, Giuffrè, 1977;

- PREDIERI A., *Paesaggio* (voce), in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 506 ss.;
- PREDIERI A., *Europeità dei fondi strutturali. Compendio e metafora*, in PREDIERI A. (a cura di), *Atti del Convegno su Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 3 ss.
- PRIMERANO G.A., *Focus: soil consumption and public policies of territorial government*, in PICOZZA E, POLICE A., PRIMERANO G.A., ROTA R., SPENA A. (a cura di), *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 57 ss.;
- PRIMERANO G.A., *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022;
- PRIMERANO G.A., *Legislazione regionale e disciplina della pianificazione urbanistica. Riflessioni a margine di una recente sentenza della Corte costituzionale (nota a Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 202)*, in *giustiziainsieme.it*, 2022;
- PROVENZANO P., *Procedimento amministrativo e diritto ad una buona amministrazione*, in GALETTA D.U. (a cura di), *Diritto amministrativo nell'Unione europea: argomenti e materiali*, Torino, Giappichelli, pp. 107 ss.;
- PUGLIATTI S., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, Giuffrè, 1954;
- QUAGLIA M.A., *Il governo del territorio, Contributo per la definizione della materia*, Torino, Giappichelli, 2006;
- QUAGLIA M.A., *Il contenuto della proprietà e la pianificazione mediante accordi*, in *Riv. Giur. Ed.*, 6, 2020, pp. 505 ss.;
- QUINTO G., *L'istituto degli appalti verdi nell'esperienza legislativa italiana*, in BONOMO A., TAFARO L., URICCHIO A.F. (a cura di), *Le nuove frontiere dell'eco-diritto*, Bari, Cacucci, 2021, pp.281 ss.;
- RANDO BURGOS E., *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 2020;
- RANDO BURGOS E., *Urbanismo territorial sostenible*, Siviglia, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2021;
- RANGONE N., ZILLER J. (a cura di), *Politiche e regolazioni per lo sviluppo locale sostenibile. Il patto dei sindaci*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013;
- RAZ J., *Legal Principles and the Limits of Law*, in *The Yale Law Journal*, 1972, n. 5, pp. 223 ss.;
- REBOLLO PUIG M., *Infracciones, sanciones e inspeccion*, in D. VERA JURADO (coordinado por), *Derecho Administrativo Tomo V: Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Madrid, Tecnos, 2022, pp. 313-327;
- RENNA M., *Obblighi procedurali e responsabilità dell'amministrazione*, in *Dir. Amm.*, n. 3, 2005, pp. 557 ss.;

- RENNA M., *Ambiente e territorio nell'ordinamento europeo*, in *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, nn. 3-4, 2009, pp. 649 ss.;
- RENNA M., *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 148 ss.;
- RINALDI L., *I Piani di bacino nella previsione della l. n. 183/89*, Milano, Giuffrè, 1992;
- RIVERA I., *Le tonalità dell'ambiente e le generazioni future nel cammino di riforma della Costituzione*, in *Riv. Biodir.*, 2022;
- RIVOSECCHI G., *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *federalismi.it*, 2022, p. 833 ss.;
- RODOTÀ S., *La struttura logica della sentenza*, in CAMPOS VENUTI G., MARTUSCELLI M., RODOTÀ S. (a cura di), *Urbanistica incostituzionale n. 2*, Roma, Edizioni delle Autonomie, 1980, pp. 55 ss.;
- RODOTÀ S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna, 2013;
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO J.M., *Planes administrativos. Una teoría general del plan como forma de actuación de la Administración*, Madrid, Marcial Pons, 2023;
- ROMANO M.C., *Il dibattito sulla nuova scienza del diritto amministrativo in Germania*, in *Dir. Amm.*, nn. 2-3, 2015, pp. 433 ss.;
- ROMANO S., *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, vol. II, Padova, Cedam, 1931, pp. 438 ss.;
- ROMANO S., *Interpretazione evolutiva (1947)*, ora in *L'ultimo Santi Romano*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 709 ss.;
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946 (consultato nella versione del 2018 di Quodlibet);
- ROMBOLI R., *Sulla disciplina regionale di semplificazione in materia di usi civici in Il Foro italiano n. 3*, 2023, pp. 688 ss.;
- ROMEO A., *Sviluppo economico e disuguaglianze territoriali: il divario nord-sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Dir. Amm.*, n. 4, 2020, pp. 807 ss.;
- RONCHETTI L., *Territorio e popolo nell'ecosistema*, in AA.VV., *Scritti in onore di Pietro Ciarlo*, Napoli, ESI, 2022, pp. 1229 ss.;
- ROSA SALVA P.M., *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2023;
- ROSSI G., *Metodo giuridico e diritto amministrativo: alla ricerca di concetti giuridici elementari*, in *Dir. Pubb.*, n. 1, 2004, pp. 1 ss.;
- ROSSI G., *La complessità amministrativa*, 2018, in *ridiam.it*;
- ROSSI G. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2021;

- ROSSI M., *Germania*, in JACQUOT H., FERRARI E. (a cura di), *Il giudice e l'urbanistica nei Paesi dell'Europa occidentale. Atti del Colloquio Internazionale dell'AIDrU, Roma, 26-27 settembre 2003*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 259 ss.;
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967;
- ROVERSI MONACO M., *La città nell'ordinamento giuridico*, in *Idf*, n. 4, 2016, pp. 975 ss.;
- RUFFOLO G., *Rapporto sulla programmazione*, Bari, Laterza 1973;
- RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli Jovene, 2006;
- RUHL J.B., RUHL H.J., *Pre-planning Transformation to Avoid Collapse—Is it possible?*, in *Futures*, n. 144, 2022;
- RUSCIGNO C., *Riforma urbanistica tra federalismo e sussidiarietà: due proposte a confronto in Parlamento*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2004, pp. 21 ss.;
- SAITTA F., *Governo del territorio e discrezionalità dei pianificatori*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, Padova, Cedam, 2019, pp. 268 ss.;
- SAITTA F., *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Dir. Soc.*, n. 3, 2020, pp. 395 ss.;
- SAITTA F., *Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere*, in Urbani P. (a cura di), *Riprendiamoci la città. Manuale d'uso per la gestione della rigenerazione*, Roma, Ifel, 2023, pp. 231 ss.;
- SALERNO G.M., *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, n. 1, 2023;
- SALERNO M., *Consumo di suolo, riparte il dibattito al Senato (ma il testo del Ddl non c'è ancora)*, in *Edil. Terr.*, 2019;
- SALVEMINI L., *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2021, pp. 63 ss.
- SALVI C., *La proprietà privata e l'Europa. Diritto di libertà o funzione sociale?*, in *astrid-online.it*, 2009, pp. 1 ss.;
- SALVIA F., TERESI F., *Diritto Urbanistico*, Padova, Cedam, 2002;
- SALZANO E., *Urbanistica e società opulenta*, Bari, Laterza, 1969;
- SALZANO E., *Nota sulle proposte di riforma urbanistica dell'INU-1995*, in AVARELLO P., PROPERZI P. (a cura di), *Atti del XXI Congresso INU (Bologna, 23-25 novembre 1995). La nuova legge urbanistica: i principi e le regole che il nuovo scenario ottenne centralità nel dibattito giuridico-pianificatorio*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 102 ss.;

- SALZANO E., *La proposta di Fiorentino Sullo e la sua sconfitta*, in *eddyburg.it*, 2007;
- SALZANO E., *Sull'articolazione dei piani urbanistici in due componenti: come lo volevamo, come è diventata, come sarebbe utile*, in *pausania.it*, 2008;
- SALZANO E., *Memorie di un urbanista. L'Italia che ho vissuto*, Venezia, Corte del Fontego, 2010;
- SANDS P., PEEL J., *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012;
- SANDULLI A., *Verso la codificazione della disciplina dell'azione amministrativa?*, in *Giorn. Dir. Amm.*, n. 6, 2006, pp. 686 ss.;
- SANDULLI A., *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Milano, Giuffrè, 2009;
- SANDULLI A., *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018;
- SANDULLI A.M., *Appunti per uno studio sui piani regolatori*, in *Riv. giur. ed.*, 1958, n. 2, pp. 132 ss.;
- SANDULLI A.M., *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 1967, n. 2, pp. 71ss.;
- SANDULLI A.M., *Il regime dei suoli dopo il nuovo intervento della Corte*, *Riv. Giur. Ed.*, 1980, n. 2, pp. 93 ss.;
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, vol. II, Napoli, 1989;
- SANDULLI M.A., *Partecipazione e autonomie locali*, in *Dir. Amm.*, 2002, p. 537 ss.;
- SANDULLI M.A., *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. Amm.*, 2003, pp. 507 ss.;
- SANDULLI M.A., *Cambiamenti climatici, tutela del suolo, e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 4, 2019, pp. 291 ss.;
- SANDULLI M.A., *Introduzione. La complessità delle fonti, le tendenze del sistema e il ruolo dei principi nel diritto amministrativo*, in M.A. SANDULLI, F. APERIO BELLA (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2020;
- SANTACROCE C.P., *La partecipazione dei cittadini alla pianificazione urbanistica e territoriale nella legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017: quale modello?*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2020;
- SANTACROCE C.P., *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 1, 2021, pp. 511 ss.;
- SANTAMARIA V., *Il nuovo disegno di legge (2012) quadro di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo*, in *Riv. Amm. Reg. Lomb.*, 2013, nn. 1-2, pp. 5 ss.;

- SANTILLI G., *Ddl sul consumo di suolo, Pd alla ricerca di una mediazione alta tra blocco e riqualificazione*, in *Edil. Terr.*, 2015;
- SANTINELLO P., *Piano territoriale provinciale e poteri regionali*, in *Le Regioni*, 1992, n. 4, pp. 114 ss.;
- SANTOS DÍEZ R., CASTELAO RODRÍGUEZ J., *Manual para Juristas y Técnicos*, in *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, Madrid, Aranzadi, 2005;
- SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino, 2000;
- SARACENO P., *Programma economico e pianificazione urbanistica*, 1963, in *Urbanistica*, n. 38, pp. 10 ss.
- SARMIENTO ACOSTA M.J., *El planeamiento urbanístico en el Estado autonómico*, Barcellona, Atelier, 2022;
- SARMIENTO ACOSTA M.J., *Retos y peligros del moderno derecho urbanístico seguridad jurídica, eficacia y buena administración*, in *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n. 342, 2020, pp. 75 ss.;
- SARTOR G., *La logica della proporzionalità: il ragionamento con magnitudini non numeriche*, in *Riv. Fis. Dir.*, n. 2, 2012, p. 349 ss.;
- SARTORETTI C., *Il Protocollo di Kyoto all'esame della Corte suprema USA: dalla Commerce Clause all'implementazione dei poteri degli Stati dell'Unione*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eu.*, n. 3, 2007, pp. 1479 ss.;
- SARTORETTI C., *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 1 2022, p. 136 ss.;
- SARTORI F., *Il diritto dell'economia nell'epoca neoliberista tra scienza e metodo*, in *Riv. Dir. Ban.*, n. 2, 2022, pp. 309 ss.;
- SAU A., *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, n. 3, 2018;
- SAU A., *Il rapporto tra funzione urbanistica e tutela paesaggistica oltre il "mito" della primarietà. Qualche considerazione a margine di Consiglio di Stato 31 marzo 2022, n. 2371*, in *Aedon*, n. 2, 2022;
- SCAGLIA A., *Regole e libertà: pianificazione sociale, teoria sociologica, ambiti e tecniche d'intervento*, Milano, Franco Angeli, 1999;
- SCALIA F., *La giustizia climatica*, in *federalismi.it*, n. 10, 2021.;
- SCARCIGLIA R., *Scienza della complessità e comparazione giuridica nell'età dell'asimmetria*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, Numero Speciale, 2019, pp. 710 ss.;
- SCARPELLI U., *Diritti positivi, diritti umani: un'analisi semiotica*, in CAPRIOLI S., TREGGIARI F. (a cura di), *Diritti umani e civiltà giuridica*, Perugia, Pliniana, 1992, pp. 39 ss.;

- SCHINAIA M.E., *Gli standards urbanistici nella legge 765*, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1969, pp. 195 ss.;
- SCHWARZE J., *European Administrativ Law*, Londra, Sweet&Maxwell, 1992;
- SCIULLO G., *Pianificazione territoriale ed urbanistica* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Utet Giuridica, 1996, pp. 135 ss.;
- SCIULLO G., *Urbanistica*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 6116 ss.;
- SCIULLO G., *Contributo per una legge quadro sul governo del territorio*, in BERGONZINI G., MARZARO P. (a cura di), *Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo unico dell'edilizia al decreto "Sblocca Italia"*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2015, pp. 11 ss.
- SCIULLO G., *La "resilienza" della tutela del paesaggio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 6, pp. 771 ss.;
- SCIULLO G., *Tutela del paesaggio e ripensamenti del legislatore*, in *Aedon*, n. 3, 2022;
- SCOCA G., *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, in AA.VV. *Studi in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, ESI, 1999, pp. 1274 ss.;
- SEPE O., *La tutela delle bellezze naturali e del paesaggio*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1962, pp. 1054 ss.;
- SERIO A., *Il principio di buona amministrazione nella giurisprudenza comunitaria*, *Riv. It. Dir. Pub. Com.*, n. 1, 2008, pp. 237 ss.;
- SERRANO LACARRA C. (coordinado por), *Despoblación y territorio*, Zaragoza, Diputación Provincial de Zaragoza, 2007;
- SEVERINI G., P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziainsieme.it*, 2021;
- SICA P., *Storia dell'urbanistica*, voll. I e II, Bari, Laterza, 1992;
- SIKORA A., *European Green Deal - legal and financial challenges of the climate change*, in *ERA Forum*, 2021, pp. 681 ss.
- SILVESTRINI P., *La riforma costituzionale e il governo del territorio*, in *Riv. Trim. App.*, 2005, pp. 79 ss.;
- SIMONATI A., *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico-territoriale o impulso alla depianificazione?*, in STELLA RICHTERE P. (a cura di), *La sicurezza del territorio pianificazione e depianificazione. Quaderni della Riv. Giur. Ed.*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 227 ss.;
- SIMONATI A., *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, pp. 267 ss.;

- SIMONATI A., *La città come luogo di nuove forme di partecipazione nelle leggi urbanistiche regionali. Riflessioni su un'evoluzione in corso*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, Padova, Cedam, 2019; pp. 93 ss.;
- SOJA E.W., *Seeking Spatial Justice*, Minneapolis, University of Minnesota press, 2010;
- SORACE D., *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in CARTEI G.F. (a cura di), *La Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007;
- SORACE D., *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in *costituzionalismo.it*, 2008;
- SORICELLI G., *Lineamenti per una teoria giuridica sul governo del territorio*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2004, pp. 488 ss.;
- SORICELLI G., *Il governo del territorio: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 6, 2016, pp. 664 ss.;
- SORRENTINO F., *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 1995;
- SPADACINI L., PODETTA M., *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla ed. Bozza Calderoli e dall'ultima legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, n. 2, 2023;
- SPASIANO A., *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione* in *forumcostituzionale.it*, 2007;
- SPASIANO M.R., *Riflessioni in tema di rigenerazione urbana*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 2, 2022, pp. 394 ss.;
- SPTAGATI F., *Diritto Urbanistico*, Padova, Cedam, 1990;
- SPUNTARELLI S., *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. Amm.*, n.1, 2023, pp. 59 ss.;
- SQUILLANTE M. (a cura di), *Decidere nella complessità*, Roma, Edicampus, 2017;
- STEFFEN W., CRUTZEN P.J., MCNEILL J.R., *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?*, in *Ambio*, 2007, v. 36, n. 8, pp. 614 ss.;
- STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, Giuffrè, 1984;
- STELLA RICHTER P., *L'articolazione del potere di piano*, in *Dir. Amm.*, 2000, pp. 657 ss.;
- STELLA RICHTER P., *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2000, pp. 244 ss.;
- STELLA RICHTER P., *La nozione di governo del territorio dopo la riforma dell'art. 117 cost.*, in *Giust. civ.*, 2003, pp. 407 ss.;
- STELLA RICHTER P., *Una grande occasione mancata*, in *Giur. Cost.*, 2004, pp. 1930 ss.;

STELLA RICHTER P., *La disciplina del paesaggio*, in CORTESE W. (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio. Atti del Convegno di Lampedusa, 21-23 giugno 2007*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008, pp. 17 ss.;

STELLA RICHTER P., *Evoluzione della legislazione urbanistica postunitaria*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 6, 2011, pp. 313 ss.;

STELLA RICHTER P., *Il principio comunitario di coesione territoriale*, in DE GIORGI CEZZI G., PORTALURI P.L., *La coesione politico-territoriale*, vol. II, in FERRARA L., SORACE D., (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, Firenze University Press, 2016, pp. 467 ss.;

STELLA RICHTER P. (a cura di), *Pianificazione urbanistica e attività economiche*, Milano, Giuffrè, 2016;

STELLA RICHTER P., *La fine del piano e del suo mito*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2017, pp. 3 ss.;

STELLA RICHTER P., *Pianificazione urbanistica* (voce) *a*, in *Dizionario giuridico di urbanistica ed edilizia*, Milano, Giuffrè, 2018;

STELLA RICHTER P., *I principi del diritto urbanistico*, Milano, Giuffrè, 2018;

STELLA RICHTER P., *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2019;

STELLA RICHTER P., *Diritto del territorio e costituzione*, in SCOCA G., STELLA RICHTER P., URBANI P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, Giappichelli, 2018;

STICCHI DAMIANI E., *Disciplina del territorio e tutele differenziate: verso un'urbanistica "integrale"*, in FERRARI E. (a cura di), *L'uso delle aree urbane e la qualità dell'abitato*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 146 ss.;

STORTI C., *On the General Principles of the Fascist Legal System: Between Law and Politics Itinerari*, in *Giorn. Stor. Cost.*, n. 43, 2022, pp. 279 ss.;

STORTO G., *Pesanti ombre sul disegno di legge sulla rigenerazione urbana in esame al Senato*, in *carteinregola.it*, 2022;

TAGLIANETTI G., *Regolazione del territorio e limiti all'iniziativa privata: il rapporto tra pianificazione urbanistica e disciplina del commercio, alla luce della normativa tendente alla liberalizzazione delle attività economiche*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2, 2017, pp. 57 ss.;

TANESE A., DI FILIPPO E., RENNIE R. (a cura di), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006;

TATÌ E., *L'Europa delle città. Per una politica europea del diritto urbano*, Milano, FrancoAngeli, 2020;

TAYLOR M.C., *The Moment of Complexity. Emerging Network Culture*, Chicago, University of Chicago Press, 2001;

TIGANO F., *Regionalismo differenziato e permanenza della specialità*, in *giustiziainsieme.it*, 2023;

TONANZI R., *La pianificazione urbanistica e le infrastrutture verdi*, Tesi di dottorato redatto nel corso Diritto pubblico, comparato e internazionale del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università La Sapienza (ciclo XXXIII, Relatore Prof. FABIO GIGLIONI), 2021;

TONOLETTI B., *Le procedure autorizzative per le fonti rinnovabili di energia e il rapporto tra obiettivi di decarbonizzazione e tutela di altri interessi pubblici*, BRUTI LIBERATI E., DE FOCATIIS M., TRAVI A. (a cura di), in *L'attuazione dell'European Green Deal. I mercati dell'energia e il ruolo delle istituzioni e delle imprese*, Padova, Cedam, 2022, pp. 90 ss.;

TORCHIA L., *La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 1997, pp. 675 ss.;

TORELLI G., *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Idf*, n. 3, 2017; pp. 651 ss.;

TORELLI G., *Il patrimonio forestale nel recente Testo unico: le vicende della valorizzazione tra strategie di pianificazione ed assetti dominicali*, in *federalismi.it*, n. 6, 2021;

TORELLI G., *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir. Amm.*, n. 2, 2021, p. 475;

TORELLI G., *Il contrasto ai cambiamenti climatici nel governo del territorio. Un PAESC per la laguna di Venezia*, in *federalismi.it*, 2022, pp. 196 ss.;

TORELLI G., *La pianificazione di area vasta nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24/2017 e il Gattopardo*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 4, 2022, pp. 764 ss.;

TORRICELLI S., *La dinamica degli interessi a protezione necessaria e la complessità amministrativa*, in *ridiam.it*, 2019;

TORTORELLA W., MARINUZZI G., *I Comuni di aree interne: il target territoriale di una strategia nazionale*, in *Comuni d'Italia*, n. 1, 2016, pp. 65 ss.;

TRAINA D.M., *Perequazione urbanistica* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 696 ss.;

TRAMONTANA F., *Urbanistica e modelli partecipativi. Una rilettura*, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Varese, 28-29 settembre 2018)*, Padova, Cedam, 2019, pp. 140 ss.;

TRAVI A., *Il metodo nel diritto amministrativo e gli 'altri saperi'*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, pp. 865 ss.;

TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2018;

TRIANAFYLLOU D., *Revision of the Treaties: is Europe ready for a qualitative leap forward?*, in *Schuman Paper*, n. 725, 2023;

TRIMARCHI BANFI F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in CHITI M. P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffè, 2007, pp. 52 ss.;

- TRIMARCHI BANFI F., *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2013, pp. 1109 ss.;
- TUBERTINI C., *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2016, n. 1, pp. 99 ss.;
- TUBERTINI C., *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Idf*, nn. 1-2, 2010, pp. 93 ss.;
- TUBERTINI C., *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Idf*, 2019, n. 4, pp. 971 ss.;
- TUBERTINI C., *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in *IdF*, 2020, pp. 89 ss.
- TUBERTINI C., *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 262 ss.;
- TUBERTINI C., *Diritti civili e sociali: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *perfondazione.eu*, 2023;
- TUCCI M., *Programmazione amministrativa e pianificazione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2003;
- TULLI GUARDABASSI E.M., *La cyber-urbanistica: i nuovi sistemi informativi al servizio dell'urbanistica*, in STELLA RICHTER P. (a cura di), *La nuova urbanistica regionale. Studi dal XXII Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Palermo, 27-28 ottobre 2019)*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 149 ss.;
- TUMMINELLI D., *L'ampiezza e i limiti delle potestà regionali nell'ambito della disciplina dei beni paesaggistici ope legis: le aree boschive e forestali*, in *Aedon*, n. 2, 2022;
- TUMMINELLI D., *'Government of the territory': unavoidable complexity and new challenges in the multi-level government system*, in DE DONNO M., DI LASCIO F., *Public authorities and complexity. An italian overview*, Napoli, ESI, 2023, pp. 223 ss.;
- TUMMINELLI D., *La represión de las edificaciones ilegales en españa e italia: de sanciones a restablecimiento de la legalidad en busca de la eficacia*, in CANO CAMPOS T., GUILLÉN CARAMÉS J., HUERGO LORA A., REBOLLO PUIG M. (a cura di), *Anuario de Derecho Administrativo Sancionador 2023*, Madrid, Civitas, 2023, pp. 549 ss.;
- TUMMINELLI D., *Le "locazioni brevi" e il (mancato) ruolo svolto da Regioni ed enti locali nella materia del governo del territorio*, in *Idf*, n. 1, 2023, pp. 247 ss.;
- URBANI G., *La programmazione economica come processo politico*, in *Riv. It. Scien. Pol.*, n. 2, 1974, pp. 287 ss.;
- URBANI P., *Tutela del paesaggio: verso una disciplina negoziata tra Stato, Regioni (e autonomie locali)?*, in *Le Regioni*, 1999, pp. 1123 ss.;
- URBANI P., *L'urbanistica consensuale, la disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000;

URBANI P., *La pianificazione per la tutela dell'ambiente, delle acque e per la difesa del suolo*, in *Riv. Giur. Amb.*, n. 2, 2001, pp. 199 ss.;

URBANI P., *Governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, in *astrid-online.it*, 2002;

URBANI P., *Il governo del territorio nel Titolo V della Costituzione*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2003, pp. 50 ss.;

URBANI P., *Pianificare per accordi*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 4, 2005, pp. 177 ss.;

URBANI P., *Osservazioni sul testo di riforma in materia di principi fondamentali del governo del territorio*, in *eddyburg.it*, 2006;

URBANI P., *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuti ed effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità del provvedere e garanzia del contenuto minimo del diritto di proprietà*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2007, pp. 471 ss.;

URBANI P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Atti del convegno AIUDU-Verona*, 2008, in *pausania.it*;

URBANI P., *Urbanistica* (voce), in *Enc. Giur.*, Roma, Istituto delle Enciclopedie Italiane, 2009;

URBANI P., *Urbanistica consensuale, "pregiudizio del giudice penale" e trasparenza dell'azione amministrativa*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2009, n. 2, pp. 47 ss.;

URBANI P., *L'urbanistica oltre il culto dei piani*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2017, pp. 367 ss.;

URBANI P., *Urbanistica Solidale*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011;

URBANI P., *Il contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *pausania.it*, 2014;

URBANI P., *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 2, 2016, pp. 239 ss.;

URBANI P., *Istituzioni, Economia, Territorio. Il gioco delle responsabilità nelle politiche di sviluppo*, Torino, Giappichelli, 2020;

VALAGUZZA S., *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 2019, n. 2, pp. 1 ss.;

VALLETTA D., *La tutela dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile e il giudice amministrativo*, in *Riv. Cort. Cont.*, n. 3, 2022;

VAN CALSTER G., *Amsterdam, the Intergovernmental Conference and Greening the EU Treaty*, in *Eur. Env. Law Rev.*, 1998, pp. 12 ss.

VANDELLI L., *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, Bologna, il Mulino, 1990;

VANDELLI L., *Per l'attuazione della riforma costituzionale*, in *IdF*, n. 6, 2001, pp. 1049 ss.;

- VANDELLI L., *Le autonomie locali italiane nella fase recente: il complesso adeguamento alla riforma costituzionale del 2001 e le prospettive di "devolution"*, in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno local*, Madrid, Iustel, 2003;
- VANDELLI L., *Le autonomie locali ancora tra difficile attuazione della riforma costituzionale del 2001 e nuove proposte*, in FONT I LLOVET T. (a cura di), *Anuario del Gobierno local*, Madrid, Iustel, 2004;
- VANDELLI L., *Interesse nazionale* (voce), in *Enc. Dir.*, Annali II, Giuffrè, Milano, 2008, pp.739 ss.;
- VANDELLI L., *La teorizzazione del diritto nel pensiero di Jean-Bernard Auby*, in *Il nuovo diritto pubblico europeo. Scritti in onore di Jean-Bernard Auby*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 71 ss.;
- VANDELLI L., *Nuove dinamiche e nuovi equilibri nei rapporti tra Stato e Regioni. Disposizioni generali e comuni e ruolo del Senato*, in *Astrid Rassegna*, n. 13, 2016;
- VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2021;
- VEDDER H., *The Treaty of Lisbon and European Environmental Law and Policy*, in *Journal of Environmental Law*, 2010, pp. 285 ss.;
- VERA JURADO D. (coordinado por), *Derecho Administrativo Tomo V: Urbanismo, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente*, Madrid, Tecnos, 2022, pp. 24 ss.;
- VETTORI N., *Il piano paesaggistico alla prova. I modelli della Toscana e della Puglia*, in *Aedon*, n. 1, 2017;
- VETTORI N., *La funzione di pianificazione strategica: caratteri e finalità*, in GASPARRI W. (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino, Giappichelli, 2020, pp. 151 ss.;
- VIDETTA C., *Lo sviluppo sostenibile. Dal diritto internazionale al diritto interno*, in IN R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 221 ss.;
- VIDETTA C., *Urbanistica e sicurezza. Dalla sicurezza della città alla sicurezza nella città*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2017, pp. 1261 ss.;
- VIESTI G., PROTA F., *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2009;
- VILLAMENA S., *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 3, 2017, pp. 101 ss.;
- VILLAMENA S., *Fonti rinnovabili e zone agricole (Ovvero della destinazione del suolo agricolo per la produzione di energia)*, in *Riv. Giur. Ed.*, n. 4, 2015, pp. 157 ss.;
- VILLONE M., *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019;
- VINCI I., *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni '90*, Milano, Franco Angeli, 2002;

- VIOLINI L., *Il percorso a cascata del principio di sostenibilità: dal livello internazionale a quello locale, passando per l'amministrazione centrale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2022, pp. 9 ss.;
- VITALE C., *Riuso del patrimonio culturale e sviluppo delle aree interne. le norme e le pratiche*, in *Dir. Amm.*, n. 1, 2022, pp. 867 ss.;
- VIVIANI M., *La riforma che c'è già*, in *Urb. Inf.*, 2003, n. 190, pp. 13 ss.;
- VUOLO A., *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 1 ss.;
- VUOTO S., *Riquilificazione territoriale e regime dei vincoli*, in PASSALACQUA M., POZZO B. (a cura di), Torino, Giappichelli, 2019;
- WAKEFIELD J. (ed.), *The right to good administration*, Kluwer Law International, Londra, 2007;
- WALDROP M.M., *Complexity. The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, New York, Simon & Shuster, 1992;
- WATSON A., *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Atene-Londra, University of Georgia Press, 1993;
- YOUNG O.R., *Governing Complex Systems. Social Capital for the Anthropocene*, Cambridge, The MIT Press, 2017;
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite*, Torino, Giappichelli, 1992;
- ZANELLI D., *Scenari evolutivi di un possibile "mercato unico" dei diritti edificatori tra diversi comuni*, in *Munus*, n. 1, 2022, pp. 255 ss.;
- ZANOBINI G., *Corso di diritto amministrativo. I mezzi dell'azione amministrativa*, vol.4 Milano, Giuffrè, 1958;
- ZARAGOZA MARTÍ M.F., *Ciudad y Derecho: por el reconocimiento del derecho humano a la ciudad*, in *ACE: architecture, city and environment*, n. 45, 2021, pp. 1370;
- ZENNARO E., *La tutela paesaggistica di boschi e foreste: dai vincoli al piano e nei rapporti tra piani*, in *Riv. Giur. Urb.*, n. 3, 2023, pp. 564 ss.;
- ZITO A., *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 2, 2002, pp. 425 ss.;
- ZOVICO F., *Presentazione*, in BONOMI A., MASIERO R., *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014;
- ZUDDAS P., *L'influenza del diritto dell'Unione Europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova, Cedam, 2010.