

IL «GOVERNO DEL TERRITORIO» TRA ESIGENZE DI UNITARIETÀ E RICHIESTE DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO *

di Leandra Abbruzzo**

146

Sommario. 1. Cenni introduttivi. – 2. Il rapporto tra «governo del territorio» e «urbanistica». – 3. La posizione della Corte costituzionale. – 4. L'assenza di una legge statale. – 5. Le richieste di regionalismo differenziato in materia di governo del territorio. – 6. Una materia a competenza concorrente e gestione integrata.

1. Cenni introduttivi. L'espressione «governo del territorio» compare in Costituzione nel 2001 tra le materie di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni¹, le cui funzioni amministrative sono allocate sulla base dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà. Tale scelta suscitò perplessità in dottrina poiché il settore del governo del territorio, come si vedrà *infra*, rappresentando un fulcro di attrazione per numerosi interessi e funzioni incidenti sul territorio, individua un ambito «rappresentativo o evocativo di esigenze da soddisfare e finalità da perseguire, ovvero di obiettivi cui ispirare un'attività di programmazione e pianificazione»².

Una legge recante i principi fondamentali della materia del governo del territorio non è stata ancora approvata e, in assenza di una disciplina unitaria di riferimento, le Regioni nel corso del tempo hanno adottato leggi specificamente dedicate alla disciplina della materia. Pur in presenza di aspetti comuni, quali i modelli di pianificazione urbanistica e il tema del contenimento del consumo di suolo³, tali leggi regionali si caratterizzano per il marcato livello di eterogeneità, conseguenza anche dell'assenza di una legge a livello statale.

Ultimamente si è anche riaperto il dibattito inerente all'autonomia differenziata⁴ in seguito

* Sottoposto a referendum.

** Dottore di ricerca in Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo - Università di Napoli Parthenope.

¹ Per un'analisi approfondita del ruolo delle Regioni nell'ambito del sistema multilivello si veda, tra i tanti, P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014 e A. Papa, *Le Regioni nella multilevel governance europea*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2017.

² T. Bonetti, A. Sau, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, 4, 2014, 599. R. Bin, *Materie e interessi. Tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in *Astrid.it*, 4, spiega che in alcune materie, come il «governo del territorio», «non emergono oggetti, beni, strutture, personale, dotazioni finanziarie, organizzazioni centrali e periferiche: esse indicano piuttosto situazioni, obiettivi, valori, esigenze tutte cose che non hanno «materialità»».

³ E. Boscolo, *Oltre il territorio, il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, 135; M. Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 597 ss.

⁴ AA.VV., in P. Bilancia (a cura di), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*. Atti del convegno UniMi-CSF – Milano, 8 ottobre 2019, Torino, 2019 e A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, numero speciale 2, 2019.

alla richiesta iniziale da parte di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto di avvalersi di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, cui è seguita l'approvazione della legge n. 86/2024, la quale prevede la possibilità di richiedere maggiore autonomia in diverse materie, tra cui rientra anche il governo del territorio. Tale ambito si configura difficilmente come materia esclusiva dello Stato e, per motivazioni opposte, quali la frammentazione legislativa e l'assenza di fondamentali principi unitari, sembra discutibile anche una sua devoluzione alle Regioni.

Alla luce di suddette premesse, il presente lavoro, muovendo dall'analisi della normativa e della giurisprudenza costituzionale, si prefigge l'obiettivo di indagare se il ricorso all'attuazione dell'art. 116 Cost.⁵ possa essere interpretata come un'occasione, a 24 anni di distanza dalla riforma del Titolo V, per un ripensamento di un elenco di materie di competenza concorrente troppo ampio e, in particolare, per la parte che qui rileva, se le istanze di regionalismo differenziato in materia di governo del territorio possano offrire strumenti utili per migliorare l'azione regionale nella prospettiva dell'efficienza e dell'efficacia oppure sia preferibile volgere l'attenzione all'adozione di una legge statale di riferimento in cui siano sanciti espressamente i principi fondamentali idonei ad evitare frequenti contenziosi e nuove frammentazioni.

2. Il rapporto tra «governo del territorio» e «urbanistica». In Assemblea costituente tra le materie di competenza concorrente viene inserita l'«urbanistica», la cui nozione si ricava dalla legge n. 1150/1942⁶, la quale non solo rimane in vigore con l'avvento della Costituzione, ma costituisce un punto di riferimento per la Corte costituzionale, che ad esempio, ne desume le definizioni di urbanistica e di edilizia⁷.

Con il tempo la nozione di urbanistica muta: ad esempio, viene superata la netta separazione tra la pianificazione urbanistica, la tutela paesistica-ambientale e la salvaguardia del suolo e si riconosce la presenza sul territorio di una pluralità di interessi che rientrano nell'ambito degli strumenti urbanistici, pur nel rispetto delle competenze statali. Nell'art. 80, d.P.R. n. 616/1977 viene sancito, infatti, che «le funzioni amministrative relative alla materia “urbanistica” concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di

⁵ L. Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, 21, ritiene che nell'art. 116, comma 3, Cost. andrebbe ravvisata «la parte più interessante della riforma del Titolo V».

⁶ Una prima disciplina del territorio si rinveniva già nella l.n. 2359/1865. Sul punto G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007, 24 ss.; G. D'Angelo, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in A.M. Sandulli (a cura di), *I lavori pubblici*, Milano, 1967, 453 ss. N. Assini, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 10, osserva come la l.n. 1150/1942 rappresenti la necessità di un rilevante intervento dei poteri pubblici sull'uso del territorio. La legge del 1942 viene successivamente modificata dalla l.n. 765/1967 in cui il principio della pianificazione viene esteso espressamente a tutto il territorio, anche quello non urbano.

⁷ La Corte costituzionale, nella sent. n. 50/1958, ha definito l'urbanistica come «quel complesso di norme che regola “l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere” (legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 1), e che, snodandosi attraverso i piani territoriali di coordinamento (art. 5 e segg.), i piani regolatori generali (art. 7 e segg.), i piani regolatori particolareggiati (art. 13 e segg.) giunge, come a punto terminale, a disciplinare l'attività edilizia vera e propria (art. 31 e segg.), dettando anche le direttive alle quali si deve ispirare, nel campo della edilizia, la potestà regolamentare dei comuni (art. 33)». Nella stessa decisione la Consulta ritiene che «l'edilizia, nel suo significato tradizionale di disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici, al fine di tutelare l'incolumità, l'igiene e la sanità pubblica, la viabilità e il decoro cittadino, s'inserisce in massima parte nella materia dell'urbanistica e con questa, comunque, è strettamente legata». Si parla di «cerchi concentrici»: cfr. N. Maccabiani, *La Corte «compone» e «riparte» la competenza relativa al «governo del territorio»*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 121.

trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»⁸.

Si afferma dunque un significato più ampio dell'urbanistica, che, intersecandosi con competenze spettanti allo Stato, tra cui la tutela dell'ambiente, del suolo e del paesaggio, diviene «governo del territorio»⁹ e, infatti, tale espressione subentra alla prima nel testo novellato dell'art. 117 dalla riforma del Titolo V del 2001¹⁰, con cui vengono introdotte nel testo costituzionale venti materie di competenza concorrente (art. 117, co. 3, Cost.). Questa riforma si basa sulla considerazione che la nuova allocazione delle funzioni legislative e amministrative debba rispondere ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione al fine di migliorare l'efficienza di governo e la gestione delle risorse. Il principio di sussidiarietà, in particolare, si configura «come intelaiatura sostenibile sulla quale poggiare un assetto istituzionale più democratico e rispondente alla plurale realtà dei sistemi economico-sociali e territoriali soprattutto, con riferimento al governo del territorio, in quelli più complessi e che esprimono una più forte domanda di innovazione delle forme di governo e di pianificazione»¹¹.

Quando la riforma del 2001 entrò in vigore, la Corte costituzionale rivestì un ruolo indispensabile per «far vivere» il nuovo Titolo V¹², soprattutto l'art. 117, che veniva considerato una «pagina bianca»¹³.

Tra le materie ricomprese nella disposizione *de qua* che potevano già essere lette alla luce di

⁸ G.L. Conti, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, in Osservatorio sulle fonti, 2002, 374, ritiene che in questa disposizione «la definizione di urbanistica è espressa in termini talmente ampi da poter essere ritagliata così da separare una, se così si può dire, urbanistica in senso stretto, che ha per oggetto le trasformazioni fisiche del territorio come specificate, ad esempio, dall'art. 1 della l. n. 1150/1942, da una urbanistica in senso ampio, che riguarda anche le bellezze naturali, il paesaggio e la tutela dell'ambiente, come tipicamente avviene negli artt. 80 ss. del d.p.r. n. 616/1977 e, in misura minore, negli artt. 51 ss. del d.lgs. n. 112/1998, dove territorio, ambiente ed infrastrutture sono un unico ambito di regolamentazione, ovvero nell'art. 34 del d.lgs. n. 80/1998, dove la materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo denominata urbanistica vede riuniti tutti i provvedimenti che hanno come oggetto l'uso del suolo, ivi compresi i provvedimenti abilitativi in materia edilizia e gli atti preordinati all'esproprio».

⁹ G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in Enc. Giur., XXIII, Roma, 1990.

¹⁰ A. Uricchio, *Sviluppo e federalismo gentile*, in G. Arfaras (a cura di), *L'Italia delle autonomie alla prova del Covid 19*, Milano, 2020, 1, sostiene che «la riforma costituzionale del 2001 ha promosso il modello dell'autonomia regionale differenziata sulla base dell'idea della non omogeneità degli interessi e delle preferenze delle comunità locali [...], ovvero della convinzione che la differenziazione possa stimolare la competizione verso l'alto, migliorando l'efficienza complessiva nella gestione degli enti regionali».

¹¹ C.A. Barbieri, *L'«autonomia differenziata» delle Regioni nella materia governo del territorio*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2019.

¹² A. D'Atena, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2028.

¹³ Cfr. F.S. Marini, *I criteri di interpretazione delle materie*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, pt. gen., Milano, 2006, 85. Il riferimento alla «pagina bianca» si deve a L. Paladini, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, II, 3 ss.

una determinata configurazione normativa¹⁴, rientra il governo del territorio¹⁵, la cui nozione era utilizzata già negli anni Settanta al fine di individuare il significato più ampio dell'urbanistica dai giuristi¹⁶ nonché a livello legislativo (art. 80, d.P.R. n. 616/1977). Prima della riforma del Titolo V tale locuzione era presente anche in alcune leggi regionali per evidenziare il distacco dal modello di pianificazione e programmazione urbanistica sviluppatosi a partire dalla legge. n. 1150/1942, in cui il cardine di ogni attività inerente al territorio era costituito dal piano regolatore generale¹⁷. Come sottolineato dalla dottrina, infatti, il «governo del territorio» «non nasce dal nulla», ma «si afferma all'interno delle vicende dell'urbanistica», rispecchiando l'evoluzione dall'«urbanistica-centro abitato» all'«urbanistica-uso territorio», fino all'«urbanistica-ambiente»¹⁸.

Relativamente al rapporto tra urbanistica e governo del territorio sono state fornite tre diverse interpretazioni dottrinali: una prima tesi (c.d. sinonimico-evoluzionista) identifica il governo del territorio con l'urbanistica nella sua accezione più ampia¹⁹; una seconda corrente (c.d. separazionista) rimette all'urbanistica la disciplina dell'uso del territorio urbano e al governo del territorio quella dello spazio circostante²⁰; una terza lettura, (c.d. incorporazionista), in questa sede condivisa, il governo del territorio, pur ricomprendendo

¹⁴ Sul criterio storico-normativo per l'interpretazione dell'art. 117 Cost., F.S. Marini, *I criteri di interpretazione delle materie*, cit., 88 ss.; A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. Cost.*, 2003 15 ss.; S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 337 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 89 ss. Cfr. anche R. Bin, *La legge regionale, tra «rimaterializzazione» delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Ist. fed.*, 2009, 439 ss. Sull'origine del governo del territorio e sul rapporto con l'urbanistica e l'edilizia si rinvia a S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003; G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., 1 ss.; M. Luciani, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2009, 15 ss.; N. Pignatelli, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, 2012, spec. 75 ss.; G. Pagliari, *La materia «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4, 2014, 315 ss.

¹⁵ Sul diritto del governo del territorio si rinvia, *ex plurimis*, A. Bartolini, *Urbanistica*, in *Enc. Dir.*, I Tematici, III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1260 ss.; R. Bin, *Territorio, risorsa limitata*, in *Le Regioni*, 5, 2023; G. Piperata, *Territori da tutelare e transazioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Regioni*, 5, 2023; D. Donati, *La forma e la sostanza, o dell'incerta affermazione della pianificazione strategica nell'ordinamento italiano*, in *Le Regioni*, 5, 2023; A. Sau, *Le politiche di governo del territorio nel quadro dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 5, 2023; M. De Donno, *Il governo del territorio europeo: Stato legislatore o Stato pianificatore?*, in *Le Regioni*, 5, 2023; B. Celati, *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico*, in *Le Regioni*, 5, 2023; G. Santangelo, *Gli strumenti normativi per promuovere la rigenerazione urbana in Emilia-Romagna: una nuova disciplina urbanistica, edilizia e del contributo di costruzione – I parte*, in *Le Regioni*, 5, 2023. Per il passaggio da diritto urbanistico a quello del governo del territorio, cfr. Aa.Vv., *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del città dino*. Atti del LXV Convegno di scienza dell'amministrazione, Milano, 2020.

¹⁶ G. Morbidelli, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974.

¹⁷ Legge reg. Toscana, n. 5/1995, *Norme per il governo del territorio*; legge reg. Basilicata n. 23/1999, *Tutela, governo ed uso del territorio*; legge reg. Lazio n. 38/1999, *Norme sul governo del territorio*; legge reg. Calabria n. 19/2002, *Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria*.

¹⁸ E. Ferrari, *I Comuni e l'Urbanistica*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 129.

¹⁹ P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, 6; P. Urbani, *Il governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 183 ss., spec. 187-189.

²⁰ V. Cerulli Irelli, *Il «governo del territorio» nel nuovo assetto costituzionale*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 499 ss., secondo cui «l'urbanistica, nel nuovo contesto, è fondamentalmente la disciplina dell'assetto e dello sviluppo delle città, cioè dei centri abitati (si torna così alla nozione originaria, molto restrittiva). Il governo del territorio attiene invece alla gestione di una serie di interessi che in parte limitano l'urbanistica, in parte se ne differenziano; interessi che riguardano la politica delle grandi infrastrutture, la politica dello sviluppo economico (es. gli insediamenti industriali), la politica agricola» (504).

l'urbanistica, concernerebbe altresì la disciplina degli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio²¹. La materia *de qua*, infatti, rappresenta «un'attività complessa, che fa riferimento al governo dei processi, della convivenza, delle evoluzioni [...] che] prevede la predeterminazione di fini lontani, di mete a lunga scadenza»²², ricomprendendo interessi «che in parte ineriscono alla materia dell'urbanistica e in parte se ne differenziano, in quanto riguardano la politica delle grandi infrastrutture, lo sviluppo economico e la politica agricola»²³, beni culturali, paesaggio²⁴ e servizi pubblici locali²⁵.

3. La posizione della Corte costituzionale. Secondo la Corte costituzionale il territorio deve essere considerato una risorsa complessa che incorpora una pluralità di vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e che, pertanto impone una pianificazione urbanistica diretta «allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati»²⁶.

Sulla base di questa concezione, anche la giurisprudenza costituzionale, aderendo alla lettura incorporazionista, ha ritenuto che l'urbanistica e l'edilizia siano parte del governo del territorio²⁷ e ne costituiscono il «nucleo duro»²⁸. Il governo del territorio è, infatti, una materia «che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività»²⁹: è una «funzione» comprendente «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»³⁰. La Corte, per limitarne il perimetro, interpreta la materia

²¹ P.L. Portaluri, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in S. Civitaresse Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 397 ss.; S. Amoroso, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008, 10, per cui «il carattere dinamico, aggregativo, aperto del governo del territorio gli consente di assorbire molto meglio dei tradizionali modelli gerarchici e per separazione delle competenze, un elemento strutturale essenziale: la ineliminabile compresenza di interessi di tipo e di livello diverso, riferibili a molteplici centri di imputazione territoriale che “insistono” su un medesimo ambito o sistema territoriale» (13).

²² M. Dugato, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in *Ist. fed.*, 2, 2009, 261 ss.

²³ Così V. Cerulli Irelli, *Il «governo del territorio» nel nuovo assetto costituzionale*, cit., 508. Sul rapporto tra «governo del territorio» e «sviluppo economico» T. Bonetti, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, 2011.

²⁴ Cons. St., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1461; Cons. St., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 3770.

²⁵ M. Dugato, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, cit., non ha dubbi sul fatto che l'organizzazione territoriale dei servizi pubblici, specialmente locale, rientri nella nozione di governo del territorio (261).

²⁶ Così Corte cost., sent. n. 179/2019. Cfr. N. Pignatelli, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, cit., 206-207.

²⁷ Cfr. Corte Cost., sentt. nn. 303/03 e 362/03. Sulla prima decisione si vedano S. Agosta, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte conferme e (qualche) novità*, in *Federalismi.it*, 6, 2004; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004; F. Bassanini, *La localizzazione delle grandi infrastrutture dopo la sentenza n. 303 del 2003: una questione ancora irrisolta*, in *Astrid.it*, 2003; Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2003. Sulla sentenza 362/2003 si rinvia a S. Foà, *La materia «edilizia» rientra nel «governo del territorio». Legge statale e limiti al potere sanzionatorio regionale per omesso/ritardo versamento del contributo di costruzione*, in *Il Foro amministrativo* (C.d.S.), 12, 2003.

²⁸ N. Pignatelli, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 75.

²⁹ Corte cost., sent. n. 307/2003. E. Carloni, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni, tra esigenze di uniformità e interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Astrid.it*, 2003.

³⁰ Cfr. Corte cost., sent. nn. 362/2003 cit.; 331/2003; 196/2004. Sulla sentenza n. 331/2003 si rimanda a M.A. Mazzola, *Ambiente, salute, urbanistica e poi ... l'elettrosmog: quale potestà legislativa tra Stato e Regioni dopo il nuovo Titolo*

in senso funzionale ovvero individuando gli «interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati»³¹.

La Consulta, tuttavia, pur riconoscendo alla competenza legislativa regionale «un ambito oggettivo assai esteso»³², ne delimita l'estensione attraverso un criterio finalistico che impone la necessaria composizione e il coordinamento con altre competenze in presenza di interessi pubblici differenziati. Ne consegue che, laddove l'intervento regolatorio incida su settori di competenza concorrente (quali energia, tutela della salute o valorizzazione dei beni culturali e ambientali³³) oppure di competenza esclusiva statale (in particolare la tutela dell'ambiente³⁴, ordinamento civile e la tutela dei beni culturali), la disciplina regionale non può operare disgiuntamente o contraddittoriamente rispetto alla normativa statale³⁵.

A titolo esemplificativo, relativamente alla tutela dei beni culturali³⁶, è stato chiarito che la programmazione urbanistica non può prescindere dalla salvaguardia dei valori artistici,

V della Costituzione?, in Riv. giur. amb., 2, 2004; F. Orlini, *Tutela dell'ambiente e riforma del titolo V Cost.: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni*, in Riv. giur. edil., 2, 2004, parte 1. Sulla sentenza n. 196/2004, M. Barbero, *Brevi riflessioni a margine della sentenza della Consulta sul condono edilizio: profili di rilevanza in materia di federalismo fiscale*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; A. Calegari, *Il condono edilizio tra legislazione statale e regionale: a margine della sentenza della Corte costituzionale 28 giugno 2004, n. 196*, in Riv. giur. urb., 1, 2005; B. Caravita di Toritto, *Del condono e altro ancora: solo la Corte è in grado di esprimere saggezza istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 14, 2004; C. Ruga Riva, *Il condono edilizio dopo la sentenza della Corte costituzionale: più potere alle Regioni in materia penale?*, in *Diritto penale e processo*, 9, 2004.

³¹ Corte cost., sent. n. 383/2005.

³² Corte cost., sent. n. 383/2005. Sulla pronuncia si veda, *ex plurimis*, Q. Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, 2006.

³³ In merito si registra una copiosa giurisprudenza: nella localizzazione di infrastrutture e impianti energetici (Corte cost., sent. nn. 303/2003 cit., 407/2002; 278/2010); nell'edilizia sanitaria (Corte cost., sent. nn. 45/2008 e 99/2009) e scolastica (Corte cost., sent. nn. 62/2013 e 71/2018), nella valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare di Regioni ed enti locali (Corte cost., sent. nn. 340/2009 e 284/2012) e nella disciplina del condono edilizio (Corte cost., sent. nn. 196/2004, 49/2006 e 233/2015).

³⁴ In questa materia rientra la disciplina dei parchi e aree naturali protette (Corte cost., sentt. nn. 422/2002; 14/2012; 212/2014; 74/2017), i rifiuti (Corte cost., sentt. nn. 62/2008; 127/2010; 278/2010 cit.; 331/2010; 269/2014; 191/2022) e la bonifica dei siti inquinati (Corte cost., sentt. nn. 214/2008; 251/2021; 50/2023). Per una ricognizione della giurisprudenza v. N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili sostanziali e processuali*, in *Federalismi.it*, 13, 2023; C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale: un problema concettuale non risolto?*, in L. Cuocolo, E. Mostacci (a cura di), *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pisa, 175 ss. e 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*, 15, 2017.

³⁵ Un orientamento analogo si registra anche nella giurisprudenza amministrativa: il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'espressione «governo del territorio» debba intendersi come «intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico dello stesso» (Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

³⁶ A. Papa, *La problematica gestione di un bene culturale di proprietà di enti territoriali diversi: il caso della Villa Reale di Monza*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, Milano, 2005; Id., *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Milano, 2006; Id., *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio tra propensione all'esternalizzazione e tentazione di ritorno al passato*, in *Economia e diritto del terziario*, 2, 2007; Id., *Le influenze del diritto internazionale sulla tutela dei beni culturali nell'ordinamento italiano*, in *Alberico Gentili: la salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, 2008; Id., *La legislazione di tutela dei beni culturali nel Regno delle Due Sicilie: prodomi della vigente legislazione italiana*, in C. Diglio, G. Dotoli (a cura di), *Napoli culla delle culture*, Napoli, 2009; Id., *La dismissione di beni culturali pubblici. Note a margine della vendita a privati di un immobile di interesse storico divenuto pubblico in seguito all'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Palma*, vol. II, Torino, 2012.

documentari e culturali in senso ampio³⁷, ragion per cui le Regioni non possono esercitare la competenza concorrente nel governo del territorio per derogare alle prescrizioni paesaggistiche³⁸ o per contestare la disciplina statale³⁹. Parimenti, operando un riferimento all'ordinamento civile, eventuali deroghe regionali ai parametri statali sulle distanze tra edifici possono ritenersi legittime solo se riconducibili a scelte urbanistiche effettivamente motivate e coerenti con la finalità di governo del territorio, restando altrimenti precluse per violazione della competenza statale esclusiva⁴⁰.

Un'ulteriore intersezione strutturale si riscontra tra «governo del territorio» e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema» (art. 117, co. 2, lett. s))⁴¹. La Corte, anche prima del 2001, aveva chiarito che il «bene ambiente» attiene ad un interesse pubblico di valore costituzionale «primario» ed «assoluto»⁴², cui bisogna assicurare un elevato livello di tutela attraverso una disciplina unitaria. Successivamente alla riforma del Titolo V l'ambiente si configura come una materia trasversale⁴³, su cui insistono interessi diversi⁴⁴, motivo per cui viene supposto l'intervento del legislatore regionale che, esercitando la propria competenza legislativa, può prefiggersi la cura «di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»⁴⁵. Essendo la tutela dell'ambiente un valore, infatti, sussiste «titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo» nel rispetto degli standard di tutela uniformi stabiliti dallo Stato⁴⁶. Tale apertura, tuttavia, non comporta un'autonomia assoluta

³⁷ Corte cost., sent. n. 232/2005. R. Agnoletto, *Le finalità di tutela dei beni culturali nell'ambito della legislazione regionale*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2005; G. Cocco, *Le relazioni tra ambiti materiali differenziati e livelli di governo diversi. La Corte «si complica la vita»*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2006; A. Roccella, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 6, 2005.

³⁸ Così Corte cost., sentt. nn. 11/2016 e 197/2014.

³⁹ *Ex multis*, Corte cost., sent. n. 257/2021. Sul punto A. Sau, *Le politiche di governo del territorio nel quadro dell'autonomia differenziata*, cit., 966.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 232/2005 cit. Ciò è stato ulteriormente confermato nella sentenza n. 120/2022, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, c. 2, della legge della Regione Puglia n. 3/2005, che assegnava indistintamente edificabilità legale in modo generalizzato, derogando alle norme statali in materia di indennizzo che legano tale requisito alla conformazione urbanistica.

⁴¹ Sul tema, cfr. B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Casseti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2016, 17 ss.; M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come 'diritto dell'ambiente'*, in *Federalismi.it*, 2006; F. Fonderico, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. Giur.*, 2007, 3 ss.

⁴² Corte cost., sentt. nn. 151/1986; 153/1986, 617/1987; 641/1987.

⁴³ Corte cost., sent. n. 407/2002, cit. Su tale sentenza F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle «materie trasversali»: dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2951 ss. e M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, 318 ss.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 378/2007.

⁴⁵ Corte cost., sentt. nn. 407/2002 cit. e 378/2007, cit. Cfr. anche F. Benelli, *L'Ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003; S. Calzolaio, *L'ambiente e la riforma del titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2002; V. Vattani, *La riaffermazione dell'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto ed una precisazione sugli standard di tutela nazionale: riflessioni sulla definizione delle «materie» e sulla funzione della «leale collaborazione»*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 407/2002 cit. In proposito si veda C. Bevilacqua, *La trasversalità della tutela ambientale ridimensiona l'esclusività della competenza statale*, in *Nuove autonomie*, 4, 2003; M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, cit.; R. Ferrara, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una storia infinita*, in *Il Foro italiano*, 3, 2003; G. Grasso, *La tutela dell'ambiente si «smaterializza» e le regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale 10-26 luglio 2002, n. 407*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2002; F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»*, cit.; C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 2003.

come si può evincere da settori quali la bonifica dei siti contaminati⁴⁷ e gli interventi legati al dissesto idrogeologico⁴⁸.

In altri casi, tuttavia, la Corte ha riconosciuto la prevalenza della disciplina statale, ma, ad esempio, pur riconducendo lo smaltimento di rifiuti alla competenza statale in materia di ambiente⁴⁹, ha ammesso un ruolo attivo delle Regioni nei profili di pianificazione territoriale funzionali alla localizzazione degli impianti di trattamento poiché riconducibili al governo del territorio e dunque soggetti a forme di collaborazione istituzionale⁵⁰.

Un altro collegamento si riscontra tra governo del territorio e iniziativa economica privata *ex* art. 41 Cost.: pronunciandosi sull'art. 5, legge reg. Marche n. 19/2002, che condiziona l'apertura di grandi strutture di vendita all'approvazione di appositi piani di coordinamento territoriale, la Corte costituzionale ha chiarito che il rilascio di tale autorizzazione introduce «un limite non irragionevole all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale, qual è il governo del territorio»⁵¹.

Ne consegue che, sebbene il governo del territorio non possa qualificarsi una materia trasversale, esso si caratterizza per una costante permeabilità rispetto ad ambiti funzionalmente contigui, così che la sua disciplina risulta improntata, come si evince dalle decisioni richiamate, alla ricerca di equilibri compositivi tra le esigenze unitarie e la tutela di ambiti di competenza regionale⁵².

4. L'assenza di una legge statale. Trattandosi di una materia di competenza concorrente, il Parlamento avrebbe dovuto adottare una legge al fine di stabilire chiaramente i principi fondamentali del governo del territorio; tuttavia, gli unici interventi legislativi sono rappresentati dalla legge n. 765/1967 (c.d. *Legge Ponte*), e dalla legge n. 10/1977 (cd. *Legge Bucalossi*), ambedue censurate dalla Corte costituzionale⁵³.

Lo stesso Istituto nazionale di urbanistica (INU) ha più volte proposto e sollecitato lo Stato ad adottare una legge, in assenza della quale vi sono pregiudizi per l'attività legislativa regionali e per la pianificazione delle città e dei territori. Nonostante alcuni tentativi, non solo non sono state accolte tali istanze, ma il Governo non ha nemmeno esercitato la delega prevista dall'art. 1, co. 4, legge n. 131/2003 (c.d. *La Loggia*), che avrebbe consentito di

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 247/2009.

⁴⁸ Corte cost., sentt. nn. 232/09 e 254/2010.

⁴⁹ Cfr., Corte cost., sentt. nn. 10/2009; 378/2007 cit. e 62/2005.

⁵⁰ Corte cost., sentt. nn. 62/2005; 249/2009; 278/2010 cit.; 33/2011; 244/2016. Sulla sentenza n. 62/2005, cfr. N. Maccabiani, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in www.forumcostituzionale.it, 2005; M. Sciarra, *La «trasversalità» della tutela dell'ambiente: un confine «mobile» delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005 e M. Betzu, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in www.forumcostituzionale.it, 2005. Sulla decisione n. 33/2011, cfr. A. Danesi, *La Corte alle prese con nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione 'irrituale'*, in *Federalismi.it*, 2011 e A. Sterpa, *Un parere «artificiale»: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *Federalismi.it*, 2011. Sulla sentenza n. 278/2010, M. Cecchetti, *La Corte «in cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende della disciplina legislativa presa in esame*, in www.forumcostituzionale.it, 2010 e L. Vespignani, *Supplenza della Corte i Justice à la carte?*, in *Federalismi.it*, 2010.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 176/2004. Per un commento critico si rimanda a L. Casseti, *La ragionevolezza della legislazione regionale in materia di grande distribuzione commerciale tra tutela della concorrenza e libertà di iniziativa economica privata*, in *Giur. cost.*, 3, 2004; G. Fares, *Programmazione urbanistica ed insediamenti commerciali in una recente pronuncia della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2005; N. Maccabiani, *L'importanza - non meramente formale - del termine del procedimento*, in *Riv. giur. edil.*, 2004.

⁵² G. Martini, *Analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di «Governo del territorio»*, in *Amministrazione in cammino*, 2005.

⁵³ Per un'analisi relativa alla determinazione dei principi fondamentali delle materie concorrenti cfr. a F. Corvaja, *La potestà concorrente tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 287 ss.; M. Carrer, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, 2012, 153 ss.

realizzare una ricognizione dei principi ricavabili dalla legislazione vigente in attesa della sua adozione. Sul punto si segnala che nel settembre 2024 la Commissione Ambiente ha provveduto a unificare gli otto disegni in discussione inerenti alla rigenerazione urbana adottando un testo base, composto da 27 articoli che si concentrano su alcuni aspetti particolarmente rilevanti come la salvaguardia del paesaggio, la tutela del territorio e la riqualificazione degli spazi urbani⁵⁴.

La necessità di una legge quadro che definisca i principi fondamentali della materia deriva dall'esigenza di determinare un quadro di principi che guidino la legislazione regionale⁵⁵. La riforma del Titolo V ha conferito alle Regioni un ruolo di «vero e proprio ente di governo del territorio», con «ampi poteri legislativi e amministrativi di pianificazione territoriale e paesaggistica e di controllo sulla pianificazione sott'ordinata degli enti locali territoriali»⁵⁶. Molte Regioni sono dunque intervenute in materia talvolta conformando la normativa urbanistica previgente al nuovo quadro costituzionale, talvolta dettando una disciplina organica nel settore⁵⁷.

Tranne nella legge reg. Umbria n. 13/2009⁵⁸, nelle leggi regionali che rimandano espressamente al «governo del territorio»⁵⁹ è assente un'indicazione del relativo ambito

⁵⁴ DDL S. 1113 - Senato della Repubblica XIX Legislatura, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e delega al Governo per la semplificazione delle disposizioni legislative in materia urbanistica». Vi sono in corso, altresì, diversi atti legislativi settoriali. Tra i tanti, ad esempio, la legge n. 55/2019, di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi in infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici»; il d.d.l. n. 2383 «Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato»; la proposta di legge AC 113/2019 «Principi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche» nonché il d.d.l. AS 131 «Misure per la rigenerazione urbana», esaminato congiuntamente con altri d.d.l.

⁵⁵ Per G. Scialoja, *Per una nuova legge urbanistica nazionale: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2013, 381 ss., pur potendo desumersi i principi fondamentali «dal complesso della legislazione vigente», un'indicazione del legislatore sarebbe opportuna sia «per esigenze di certezza del diritto» che «in un'ottica di semplificazione normativa». Analogamente anche S. Amoroso, *Alla ricerca dei «principi fondamentali» della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2009, 3 ss., spec. 9; A. Colavecchio, *La potestà legislativa in materia urbanistica, oggi (ad oltre dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione)*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, vol. III, Napoli, 2013, 1341 ss.

⁵⁶ P. Urbani, *Urbanistica*, in *Enc. giur.*, Roma, 2008, 4.

⁵⁷ E. Ferrari, P.L. Portaluri, E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, 2005; D. De Pretis, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 5, 2005, 811 ss.

⁵⁸ Ai sensi dell'art. 2, l.r. n. 13/2009 «il governo del territorio consiste nel complesso coordinato, organico e sinergico, delle attività conoscitive, regolative, valutative, attuative, di vigilanza e controllo, nonché di programmazione, anche della spesa, riguardanti gli interventi di tutela, valorizzazione ed uso del territorio ai fini dello sviluppo sostenibile».

⁵⁹ Considerata l'assenza di una legge statale, infatti, tutte le Regioni hanno adottato a partire dagli anni '90 leggi di «prima generazione», di «seconda generazione» e di «terza generazione» sulla pianificazione per il governo del territorio, che si propongono il decongestionamento del centro urbano, la tutela degli equilibri dell'assetto territoriale ed il contrasto alla dispersione abitativa. Circa le leggi urbanistiche degli anni '70 e '80, S. Bellomia, *Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2013, pt. II, 87 ss.; Id., *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2003, pt. II, 125 ss.; A. Contieri, *Le società di trasformazione urbana come strumento di attuazione del principio di concorrenza*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2004, 187 ss.; E. Follieri, *Rigidità e elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in *Urb. e app.*, 1, 1999, 20 ss.; G. Pagliari, *Pianificazione urbanistica e proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2009, 579 ss.; B. Graziosi, *Principio di salvaguardia e tipicità delle misure interdittive di fronte ai nuovi confini del potere di pianificazione urbanistica*, in *Urb. e app.*, 10, 2013, 997 ss.; A. Police, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2004, pt. II, 3 ss.; A. Simonati, *La partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica: il modello dell'inchiesta e le suggestioni provenienti dai sistemi europei*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2012, 321 ss.; P. Urbani, *Il tema del contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Giust. Amm.*, 3, 2008, 335

materiale, che risulta circoscritto dal rinvio ai «criteri generali» (quali, ad esempio, sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione) e ai diversi «obiettivi» (ovvero risparmio del suolo; potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale e tutela del patrimonio culturale e ambientale) cui devono ispirarsi la pianificazione territoriale e urbanistica⁶⁰.

Tutte le Regioni hanno adottato una propria legge urbanistica avente ad oggetto gli standard urbanistici, i relativi piani e la disciplina degli strumenti della pianificazione territoriale, all'interno dei margini lasciati dalla normativa statale di principio, ricostruita dal Giudice costituzionale. Un esempio può essere rappresentato dalla legge regionale del Molise n. 18/2012, recante *Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti*, su cui si esprime la Corte costituzionale con la sentenza n. 272/2013, dichiarando l'illegittimità costituzionale della parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione, ledendo i principi fondamentali della legge statale⁶¹.

Come accennato *supra*, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto attualmente desumibili i principi fondamentali della materia dalla legislazione vigente a partire dalla legge fondamentale dell'urbanistica n. 1150/1942⁶² e «a controlimiti al pericolo di un'espansione della competenza regionale in materia»⁶³. In particolare, la legislazione statale ha tratteggiato una serie di strumenti di pianificazione che gravitano intorno al piano territoriale di coordinamento, al piano regolatore generale e agli strumenti attuativi di carattere generale o particolare e, proprio tra questi strumenti, si rinvencono alcuni principi fondamentali della materia.

Ai sensi dell'art. 57, d.lgs. n. 112/1998, ad esempio, il piano territoriale di coordinamento «assume il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la Provincia e le amministrazioni anche statali competenti». Esso rappresenta un principio fondamentale perché attrae la valorizzazione di tutti gli interessi legati al governo del territorio in un solo strumento di programmazione ed indirizzo; si tratta dunque di un atto di pianificazione in cui l'intesa tra le diverse amministrazioni competenti alle varie tutele di settore dovrebbe garantire una serie di regole di diversa consistenza, poiché sono molteplici gli interessi da valorizzare, che diventano compatibili in seguito alla sintesi realizzata dall'amministrazione provinciale e che, attraverso il suddetto questo strumento urbanistico, sono conoscibili dai privati.

ss. Circa le leggi urbanistiche degli anni '90, senza pretese di completezza, F. Bassi, *Lo «jus aedificandi» dopo la pianificazione urbanistica*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 11, 1989, 1665 ss.; V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, 386 ss.; R. Chieppa, *Gli strumenti di pianificazione urbanistica nella disciplina vigente*, in *Nuova rass.*, 9, 1991, 949 ss.; G. Mengoli, *Sul limite del potere di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 4, 1984, 313 ss. Si veda in merito alle «generazioni urbanistiche» G. Gardini, *Alla ricerca della «città giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, 80 ss.

⁶⁰ T. Bonetti, A. Sau, *Regioni e politiche di governo del territorio*, cit., 620.

⁶¹ Su questi punti M. Mengozzi, *Il «governo del territorio» e la sua intersezione strutturale con la «tutela dell'ambiente»*, cit., 22 – 23.

⁶² Corte cost., nn. 282/2002; 359/2003; 319/2005. Per una ricognizione dei principi fondamentali individuati dalla giurisprudenza costituzionale A. Iacovello, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 360 ss., spec. 372 ss.

Facendo seguito alle preoccupazioni espresse dalla Corte costituzionale sulle possibili «fughe in avanti» delle Regioni nella sent. n. 383/2005.

⁶³ A. Sau, *Le politiche di governo del territorio nel quadro dell'autonomia differenziata*, cit., 978. Cfr. F. Benelli, R. Bin, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2009, 1185 ss.

Considerato come un principio fondamentale, il piano territoriale di coordinamento dimostra la necessità che le scelte determinanti per il territorio devono essere assunte a un livello sovralocale che deve valutare primariamente tutti «gli interessi oggetto di tutela differenziata, di talché la strategia di governo del territorio che dovrà essere fatta propria dalle amministrazioni locali deve fondarsi, prima di ogni altra cosa, sui bisogni dell'ambiente e della natura». Conseguentemente per realizzare il piano territoriale risulta indispensabile la concertazione con le amministrazioni locali e con le amministrazioni competenti alla tutela dei diversi interessi ambientali⁶⁴.

È opportuno in merito sottolineare alcuni aspetti delicati. Per quanto la legge statale possa individuare un «principio fondamentale», tale identificazione, tuttavia, non è vincolante per la Corte costituzionale⁶⁵ che, essendo un «arbitro dei principi delle materie», può definire cosa sia un principio⁶⁶ e il rapporto tra norma di principio statale e norma regionale di dettaglio⁶⁷. Sussiste altresì il rischio di applicare principi statali obsoleti, come il principio perequativo, non presente nella legge n. 1150/1942, ma richiamato in numerose leggi regionali. La dottrina, in merito, ha considerato che solo «la tolleranza istituzionale mostrata dallo Stato nei confronti delle sperimentazioni regionali»⁶⁸ ha impedito un intervento della Corte poiché se ciò avvenisse, verrebbero adottate sentenze di illegittimità costituzionale delle leggi regionali perequative, considerato che la legislazione regionale non può sancire principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e dunque possono esservi «solo principi regionali incostituzionali»⁶⁹.

5. Le richieste di regionalismo differenziato in materia di governo del territorio. Nel luglio del 2024 è entrata in vigore la legge n. 86/2024 recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*⁷⁰ che prevede la possibilità di richiedere maggiore autonomia in ventitré materie, di cui venti sono quelle riportate nell'art. 117, co. 3, Cost., tra cui rientra anche il governo del territorio, subordinatamente alla pregiudiziale e preventiva determinazione dei livelli

⁶⁴ G.L. Conti, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, cit., 387 e ss.

⁶⁵ In C. cost., sent. n. 50/2005, nonostante sia il legislatore ad effettuare «le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali» è l'interprete che «deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni». Cfr. F. Corvaja, *La potestà concorrente tra conferme e novità*, cit., 291 ss. secondo cui la qualificazione espressa può «avere valore sintomatico della qualità della norma, e quindi concorrere a costruirla in termini di “principio”».

⁶⁶ M. Carrer, *Il legislatore competente*, cit., 186.

⁶⁷ La norma di principio ha «la funzione di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale», per cui deve limitarsi a «prescrivere criteri e obiettivi», invece spetta alla norma di dettaglio «l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi», così *ex multis* Corte cost., sentt. nn. 362/2003 cit.; 181/2006; 430/2007; 200/2009; 340/2009 cit.; 102/2013.

⁶⁸ A. Guazzarotti, *Potestà concorrente e principi innovativi regionali: il caso dell'urbanistica perequativa*, in *Le Regioni*, 4, 2011, 659 ss., spec. 669.

⁶⁹ Per M. Carrer, *Il legislatore competente*, cit., 162-164, se il legislatore regionale, nell'ambito di una materia concorrente, inserisce in una legge un principio regionale non conforme a quelli statali, «esso sarà forzatamente un principio in contrasto con quelli statali, di cui dichiararne l'incostituzionalità»; se è uguale a quelli statali si tratterà di «una norma riproduttiva di principi statali già esistenti non è una norma regionale, o meglio può esserlo nella forma, restando nella sostanza una norma statale riprodotta da una fonte regionale»; se è un principio nuovo, sono impossibili perché se «alla Regione fosse concesso fissare dei principi diversi da quelli statali, verrebbe disattesa la norma costituzionale che riserva i principi alla legislazione statale».

⁷⁰ Sull'autonomia differenziata si veda G. Piperata, *Regioni, poteri legislativi e amministrativi nella prospettiva dell'autonomia e della differenziazione*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, a cura del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2022, 469 ss.

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Più recentemente, i negoziati per l'autonomia differenziata sono stati promossi nell'ottobre 2024 da Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, che hanno richiesto formalmente l'apertura delle trattative con il Governo, come previsto dall'art. 116, co. 3, Cost. e disciplinato dalla legge n. 86/2024. Considerato che l'art. 11, legge n. 86/2024⁷¹ prevede la possibilità di proseguire il confronto tra Governo e Regioni sulla base delle bozze di intesa già stipulate, giova ricordare le richieste di differenziazione per quanto concerne il governo del territorio⁷². Vi sono richieste di carattere procedimentale e alcune derogatorie connesse a scopi quali rigenerazione urbana, riduzione del consumo di suolo e contrasto alla dispersione abitativa e, nel caso dell'Emilia-Romagna, riduzione della vulnerabilità sismica di edifici pubblici e privati. In particolare, Veneto e Lombardia, rispettivamente negli art. 34 e 31 delle bozze di intesa sottoscritte, richiedono ulteriori competenze volte a consolidare il proprio sistema di governo del territorio in ordine alla incentivazione della rigenerazione urbana (fatta salva la competenza statale per la definizione degli interventi edilizi) anche mediante la semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi ai titoli abilitativi e la facoltà di ampliare o ridurre l'ambito di applicazione della scia in alternativa al permesso di costruire; la definizione dei casi e delle modalità di corresponsione del contributo di costruzione, la disciplina dei limiti di densità edilizia, del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, nonché degli strumenti di programmazione negoziata e del consumo del suolo. Entrambe, altresì, richiedono di poter disapplicare le disposizioni di principio delle leggi dello Stato aventi incidenza sulla disciplina regionale relativa al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana nonché alla approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e degli strumenti di programmazione negoziata⁷³.

La legge *de qua*, com'è noto, è stata valutata negativamente sotto più profili (anche procedurali⁷⁴), tra cui l'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'attuazione dell'art. 119 Cost.⁷⁵ e le finalità che si propone di realizzare⁷⁶ e tali critiche hanno trovato un primo

⁷¹ Tale articolo stabilisce che «gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».

⁷² Per un'analisi delle richieste nella materia «governo del territorio» si rinvia a F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato, e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20, 2019, 11-14; D. Girotto, *La configurazione della potestà legislativa regionale «differenziata» e la «tenuta» dei principi di unità ed eguaglianza*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, Torino, 2019, 515 ss.

⁷³ Nella parte generale delle intese si legge infatti che la legge regionale adottata nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa individua «espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza». In merito R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia «differenziata»: allegramente verso l'eversione*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2019, 3, e G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 1 ss., 28-29 ritengono si introduca una specie di «cedevolezza rovesciata».

⁷⁴ Relative al ruolo del Parlamento nell'approvazione delle intese, alla revoca delle competenze legislative e al coinvolgimento degli enti locali nella decisione del contenuto delle intese.

⁷⁵ Si rimanda a S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, 29, 2022; 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*, 1, 2023, IV ss.

⁷⁶ Cfr. S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, cit., 184 ss.; G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma, 2019, 32-34; A. Giovanardi, *Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione: riflessioni in merito agli effetti dell'attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 1, 2022, 111 ss., 125-127.

riscontro nella sentenza 192/2024⁷⁷ con cui la Corte costituzionale si è espressa sulla legge n. 86/2024. Tale decisione, che ha avuto un impatto significativo sul quadro dell'autonomia differenziata attraverso l'accoglimento di alcune censure prospettate dalle Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania⁷⁸ non si è limitata ad annullare singole disposizioni della legge, ma ne ha ribaltato l'intero impianto, ridefinendo i limiti entro i quali il regionalismo differenziato potrà essere attuato.

La sentenza in questione si distingue per la sua articolata struttura argomentativa e per l'ampiezza delle questioni esaminate e, proprio in considerazione della complessità della pronuncia, per la parte che in questa sede rileva, ci si soffermerà esclusivamente sugli aspetti di maggiore rilevanza in relazione al governo del territorio⁷⁹.

La legge del 2024, secondo la Corte, ha piegato la differenziazione a dinamiche che alterano in modo significativo i valori costituzionali di solidarietà, buon andamento dell'amministrazione, unità nazionale, sussidiarietà ed equilibrio di bilancio. Per questo motivo, la Corte ha esercitato un ruolo correttivo e integrativo, orientando il legislatore verso

⁷⁷ Più volte richiamata anche dalla sentenza della n. 10/2025 della Corte costituzionale. Si vedano, *ex plurimis*, E. Balboni, *Un esigente ed ambizioso manuale per l'uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid online*, 18, 2024; C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid online*, 18, 2024 e consultabile al link <https://giurcost.org/contents/giurcost/studi/astrid/buzzacchi.pdf>, 2024; P. Caretti, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid online*, 18, 2024; V. Cerulli Irelli, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Astrid online*, 18, 2024; E. Cheli, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid online*, 18, 2024; G. De Minico, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2024; V. Manzetti, *La storia infinita dei LEP e dell'autonomia differenziata tra "non c'è tre senza due" e "non c'è due senza tre"*, in *Diritto e conti*, 2, 2024, 224 ss.; C. Pinelli, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Astrid online*, 18, 2024; A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, 1, 2025; A. Ruggeri, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in... parziale*, in *Diritti regionali*, 3, 2024; Id., *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Giur. cost.*, 3, 2024; Id., *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso... l'ignoto*, in *Diritti regionali*, 3, 2024.

⁷⁸ Si tratta dei ricorsi nn. 28, 29, 30 e 31, pubblicati in Gazzetta Ufficiale, 1ª serie speciale, rispettivamente nei numeri 37 e 38 dell'11 settembre 2024 e del 18 settembre 2024.

⁷⁹ La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui prevede «[l']attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]», anziché «[l']attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]»; dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; dell'art. 2, comma 2, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; dell'art. 4, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP», anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»; dell'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà; dell'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 3, comma 7, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 3, comma 9, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni; dell'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della legge n. 86 del 2024; dell'art. 1, commi da 791 a 801 - *bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

un'interpretazione costituzionalmente conforme, volta a colmare le lacune prodotte dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di più disposizioni, attraverso l'introduzione di criteri vincolanti per la futura attività normativa.

Nell'impianto argomentativo della sentenza, l'art. 116, co. 3, Cost. viene collocato in un quadro assiologico coerente con l'intera architettura costituzionale, che consente forme di differenziazione e competizione tra territori, ma solo nella misura in cui tali assetti incentivino l'innalzamento dei livelli delle prestazioni pubbliche, senza tradursi in rotture del vincolo solidaristico tra Stato e Regioni. Particolarmente significativo è il richiamo al principio di sussidiarietà, che, afferma la Corte, deve riferirsi all'esercizio concreto di funzioni amministrative di ambiti specifici⁸⁰ e non all'attribuzione indistinta di intere materie⁸¹, richiedendo, per la legittimità del trasferimento, una valutazione analitica e motivata della capacità amministrativa regionale, supportata da un'istruttoria tecnica rigorosa⁸².

Con riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la Corte costituzionale riafferma il ruolo centrale del Parlamento, attribuendo a esso la competenza esclusiva di individuare i diritti civili e sociali suscettibili di tutela uniforme, anche in ambiti non immediatamente riconducibili a situazioni soggettive garantite. Senza ricorrere a una dichiarazione di incostituzionalità, la Corte restituisce pienamente alle Camere le loro prerogative attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata: considerato che tale legge è abilitata a derogare al riparto costituzionale delle competenze e che disciplina il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo così sulla gestione delle risorse pubbliche, l'intervento del Parlamento non può ridursi, come si legge nella sentenza, a «una legge di mera approvazione dell'intesa»⁸³. Qualora le Camere intendano introdurre modifiche sostanziali all'accordo siglato, sarà necessario riaprire il negoziato tra il Governo e la Regione richiedente.

Sempre con riferimento ai LEP, l'illegittimità dell'art. 3, co. 1, è stata invece dichiarata per violazione dell'art. 76 Cost.⁸⁴, a causa dell'eccessivo margine di discrezionalità lasciato al Governo nella definizione di tali livelli, senza la previsione di una cornice normativa vincolante e sufficientemente determinata. Secondo la Consulta, la legge impugnata ha correttamente subordinato l'attribuzione di autonomia alla preventiva determinazione dei LEP, ritenuti essenziali per garantire uniformità delle condizioni di cittadinanza su tutto il territorio nazionale⁸⁵, ma, a tal proposito, ha chiarito che neppure nelle c.d. materie no-LEP⁸⁶,

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 4.1.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 8.4. Sul punto già autorevole dottrina (S. Staiano, *Note per l'audizione innanzi al Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato*, 4 giugno 2021) aveva ritenuto che, non essendo trasferibili le «materie», sono trasferibili le funzioni a esse riconducibili. Si veda in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003.

⁸² Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 4.3. Al punto successivo la Consulta ha individuato alcune funzioni (il «commercio con l'estero», la «tutela dell'ambiente», i «porti e gli aeroporti civili», le «grandi reti di trasporto e navigazione», l'«ordinamento della comunicazione» e le «norme generali sull'istruzione») che non si prestano al trasferimento nell'ambito dell'autonomia differenziata, ritenendo che il loro decentramento sarebbe difficilmente giustificabile secondo il criterio di sussidiarietà. Di conseguenza, qualsiasi legge di differenziazione che includa funzioni relative a queste materie sarà sottoposta a un controllo particolarmente rigoroso di legittimità costituzionale.

⁸³ Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 11.2.

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 9.2 e 13.2.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 14.1.

⁸⁶ Ovvero la «previdenza complementare e integrativa», le «professioni», l'«organizzazione della giustizia di pace», i «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», il «commercio con l'estero», la «protezione civile», il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», le «casce di risparmio, casce rurali e aziende di credito a carattere regionale» e gli «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

è possibile prescindere dalla loro definizione qualora l'esercizio della funzione devoluta incida, anche indirettamente, sui diritti civili e sociali, ragion per cui il trasferimento di competenze sarà legittimo solo a seguito della fissazione del LEP corrispondente, da parametrarsi al costo standard della prestazione.

In merito alla priorità tra il trasferimento di competenze alle Regioni e la definizione dei LEP, nella sentenza in commento, attraverso un'interpretazione adeguatrice della legge n. 86/2024, viene stabilita una chiara progressione temporale: prima lo Stato deve garantire il finanziamento e l'effettiva attuazione dei LEP e solo successivamente potrà procedere alla devoluzione di funzioni alle Regioni che dimostrino di avere le capacità necessarie per gestirle in modo più efficiente.

Dall'impianto ermeneutico della sentenza in esame, brevemente ricostruito, il modello di regionalismo differenziato risulta compatibile con l'assetto pluralistico dell'ordinamento se inteso come strumento di razionalizzazione funzionale dell'azione pubblica, fondato su un equilibrio dinamico tra autonomia e unità e condizionato al rispetto rigoroso di parametri oggettivi (quali determinazione e finanziamento dei LEP, la dimostrata capacità amministrativa regionale e il contributo paritario agli obiettivi di finanza pubblica) così da escludere che la differenziazione si traduca in una frammentazione asimmetrica del sistema repubblicano, lesiva dei principi di eguaglianza sostanziale, solidarietà e coesione nazionale, che costituiscono clausole di resistenza invalicabili nell'assetto costituzionale vigente.

6. Una materia a competenza concorrente e gestione integrata. Come sottolineato nel corso del lavoro, mediante l'espressione «governo del territorio» si è operata una transizione dall'urbanistica ad un ambito di normazione avente ad oggetto «la allocazione dei poteri di regolamentazione, uso e gestione del territorio secondo una gerarchia fra gli interessi coinvolti, a partire dalla pariordinazione di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni, che rende inevitabile la distribuzione del potere di controllare e indirizzare le trasformazioni del territorio»⁸⁷. Quest'ultimo è, infatti, l'elemento unificante degli enti costitutivi della Repubblica *ex art.* 114 Cost. e, in virtù della equiordinazione di questi enti⁸⁸, è necessaria l'allocazione centrale del potere di controllare e indirizzare le trasformazioni del territorio che li congiunge, potendo poi i legislatori regionali esercitare le proprie funzioni osservando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Dal canto loro, i Comuni, danno attuazione, anche attraverso i piani urbanistici, a quanto disposto nei livelli immediatamente superiori. Il governo del territorio, dunque, diviene uno spazio di «ricerca di relazioni interistituzionali modellate sulla reciproca autonomia degli enti costituiti dal territorio che sono chiamati a regolare, secondo uno schema improntato al *multivel constitutionalism*»⁸⁹. Autorevole dottrina ha sottolineato che il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica «richiede una compattezza della cittadinanza unitaria»⁹⁰ e nelle materie di competenza concorrente, e soprattutto nella materia *de qua*, i principi fondamentali, identificando gli elementi unificanti sia per ciò che riguarda la partecipazione degli enti alla pianificazione sia

⁸⁷ G.L. Conti, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, cit., 404.

⁸⁸ F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni*, 2001.

⁸⁹ G. Rolla, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, spec. 157 ss. Cfr. anche A. Papa, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in F. Lancaster (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016; P. Bilancia, *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, in L. Ammannati, P. Bilancia (a cura di), *Governance dell'economia e integrazione europea. Governance multilivello regolazione e reti*, Milano, 2009, 3-15; Id., *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea, Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2017, 1-12.

⁹⁰ A. D'Atena, *Malgrado i difetti si va nella giusta direzione*, in *Guida al diritto*, 33, 2001, spec. VIII.

l'idoneità delle norme del governo del territorio di condizionare i diritti e le aspettative dei cittadini, rafforzano il senso della cittadinanza unitaria.

Per quanto concerne il governo del territorio, assume rilievo la qualificazione di tale materia come ambito oggettivamente concorrente per numerose motivazioni, tra cui il carattere multilivello, un'applicazione omogenea dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione alla pianificazione e formazione di approvazione dei piani e delle loro integrate valutazioni ambientali. Il governo del territorio non può configurarsi come un settore circoscritto, bensì come un ambito di normazione avente ad oggetto «la conservazione, l'uso, la gestione e la trasformazione del territorio»⁹¹ il cui presupposto risiede nella «funzionalizzazione della proprietà in relazione ai fini di mutamento [...] oppure di conservazione dello stato esistente per ragioni paesistiche od urbanistiche»⁹².

Sulla base delle considerazioni già esposte, un'altra motivazione circa il carattere necessariamente concorrente del governo del territorio è rappresentata dalla connessione, come indicato *supra*, con le materie «ordinamento civile», «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» affidate alla competenza esclusiva statale. L'intreccio si evince anche dalle c.d. riforme Bassanini: in particolare gli artt. 51 e 52, d.lgs. n. 112/1998 evidenziano l'esistenza di una trama normativa già strutturata secondo logiche di distribuzione funzionale, che, pur prevedendo forme di decentramento in capo alle Regioni e agli enti locali, presuppone l'esercizio da parte dello Stato di compiti di indirizzo e coordinamento⁹³ in ordine alla definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con specifico riferimento alla salvaguardia dei valori ambientali, alla difesa del suolo, alla pianificazione delle infrastrutture strategiche e allo sviluppo delle aree marginali.

⁹¹ G.L. Conti, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, cit., 379.

⁹² A. Predieri, *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili*, in A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazioni*, Milano, 1969, 63 ss., spec. 104.

⁹³ La Corte costituzionale con l'emblematica sent. n. 39/1971, rigettando ogni questione di legittimità inerente all'art. 17, lett. a), l.n. 281/1970 (rubricata «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»), chiari che la funzione di indirizzo riservata allo Stato costituisce «il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'«interesse nazionale e di quello di altre Regioni», che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente «di merito», spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato (art. 127 Costituzione)». La letteratura sulla funzione di indirizzo e coordinamento è davvero ampia. Si vedano, senza pretesa di esaustività, G. Amato, S. Bartole, F. Bassanini, S. Cassese, L. Elia, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giur. cost.*, 1, 1971, 456-498; A. D'Arena, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: e sul collaudo dell'autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, 3-4, 1972, 2011-2030; E. Casetta, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, in *Le Regioni*, 3-4, 1981, 569-580; M. Pedetta, *Sul rapporto tra interesse nazionale e potestà legislativa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1-2, 1982, 78-99; Id., *Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 2-4, 1983, 672-683; A. Costanzo, *In tema di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Giur. cost.*, 2-4, 1983, 666-671; L. Carlassare, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1, 1985, 29-40; S. Bartole, C. Bottari, M. Carli, G. Falcon, M. Marpillero, D. Sorace, L. Vandelli, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1, 1985, 57-93; R. Prosperi, *Interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Il Foro Amministrativo*, 4, 1985, 4-7; F. Trimarchi Banfi, *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 3, 1986, 631-641; E. Gizzi, A. Orsi Battaglini, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano, 1988; V. Angiolini, *Sulla poca coordinazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 4, 1991, 1265-1275; R. Bin, *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?*, in *Le Regioni*, 2, 1996, 315-322; S. Mangiameli, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, 1, 1997, 1131-1139; L. Califano, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1, 1999, 49-66; P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 6, 2002, 1325-1336.

Proprio perché i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente hanno portata generale, non risulta auspicabile una totale devoluzione della materia alle Regioni anche in considerazione del fatto che essi si configurano come «sentinelle» del principio di eguaglianza e quindi non possono essere sottoposti a procedimenti di regionalizzazione⁹⁴.

Per quanto riguarda il contenuto delle bozze di intesa, come è stato osservato⁹⁵, la maggiore autonomia richiesta sarebbe esercitabile «con un maggiore *self—restraint* da parte dello Stato centrale nel definire il perimetro dei principi fondamentali delle materie di potestà concorrente e, conseguentemente, dello spazio legislativo regionale»⁹⁶. Le competenze richieste quindi già potrebbero essere comprese nelle attribuzioni regionali, ma non sono esercitate dalle Regioni, come viene sottolineato, a causa di fattori quali l'assenza, talvolta, della legislazione ordinaria e la scarsa collaborazione a livello ministeriale⁹⁷. Il riconoscimento di competenze ulteriori ad alcune Regioni deve essere gestito prudentemente perché tale attribuzione sarebbe suscettibile di pregiudicare il principio di eguaglianza: le rivendicazioni di maggiore autonomia dovrebbero basarsi su specifici «fatti differenziali»⁹⁸ che spiegano l'opportunità del riconoscimento di un «di più» di competenze per ragioni di efficienza e di specificità territoriali⁹⁹.

Le richieste inerenti alle «politiche territoriali», tra cui governo del territorio, spingono palesemente verso un'accentuata autonomia che bisognerebbe valutare considerando che l'attuazione del regionalismo differenziato dovrebbe arrecare benefici a tutto il Paese e non solo alle Regioni differenziate¹⁰⁰.

La soluzione, dunque, non sembra essere (o meglio non è questa la strada obbligata) l'attribuzione di maggiore autonomia, ma un intervento legislativo a livello statale, ormai non più procrastinabile, dal momento che l'assenza di una presa di posizione chiara di politica legislativa su snodi concettuali e operativi fondamentali del governo del territorio determina

⁹⁴ Cfr. R. Bin, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019 secondo cui «è piuttosto difficile immaginare che cosa significhi estendere la competenza di una Regione nelle materie concorrenti, nelle quali l'unico vincolo che limita l'autonomia regionale è quello dei principi dello Stato – i quali, per essere davvero dei “principi fondamentali”, devono avere necessariamente la caratteristica della generalità e della stretta attinenza ad esigenze unitarie. I “principi” però – come si sa – non sono indicati espressamente dalle leggi, ma sono tratti in via d'interpretazione: siccome è il Governo a farli valere davanti alla Corte costituzionale impugnando le leggi regionali, e siccome il Governo è libero di ritenere che una certa norma sia o meno “principio”, è davvero difficile capire in che cosa potrebbe consistere il riconoscimento di “maggiore autonomia” di una regione se non nella contestuale, esplicita indicazione dei principi che si devono applicare a tutte le altre regioni. È questo, del resto, che intende esprimere l'art. 2.5 del ddl di attuazione dell'art. 116, approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007, laddove dice che “La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata”. Il che significa che la regione che chiede per sé le speciali competenze, indirettamente concorre a delimitare le competenze delle altre regioni». Si veda anche M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian papers on federalism*, 1, 2023, 54 – 55.

⁹⁵ F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 2019.

⁹⁶ M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, cit., 55.

⁹⁷ R. Bin, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. fed.*, 2008, 9.

⁹⁸ L. Antonini, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze. Welfare Society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano, 2000, 195.

⁹⁹ A. Poggi, *Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario*, in P. Bilancia (a cura di), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., 28-29.

¹⁰⁰ Massimo Luciani osserva che i disegni di legge presentati in materia considerino questi benefici «per scontati», invece dovrebbero essere dimostrati «apprestando idonee simulazioni degli scenari di medio-lungo periodo, sulla base di affidabili dati economico-finanziari e sociali». Cfr. Dossier Servizio Studi del Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018, 18 ss.

il rischio, già sottolineato in dottrina, di un intervento privo di efficacia prescrittiva sostanziale, in cui il ricorso a principi deboli e genericamente formulati si traduce in una sostanziale elusione delle responsabilità di indirizzo e coordinamento, lasciando irrisolti i nodi strutturali della materia e demandando le soluzioni applicative a una legislazione regionale disomogenea, incapace di assicurare uniformità dei livelli minimi di tutela¹⁰¹. Allo stesso tempo, però, la disciplina legislativa statale non dovrebbe avere una pretesa di uniformazione integrale o di regolazione di dettaglio, ma farsi invece promotrice di un assetto normativo ispirato a una differenziazione razionale e governata, che, pur incentivando l'elaborazione di soluzioni regolatorie innovative, fondate su una più diretta e puntuale conoscenza delle specificità territoriali da parte degli enti sub-statali, garantisca contestualmente il rispetto di standard minimi inderogabili in termini di sostenibilità ambientale, inclusione economico-sociale e coerenza con gli obiettivi europei e costituzionali. Si impone pertanto la necessità di delineare una struttura normativa che configuri la legge statale di principio come strumento di alta legislazione, avente funzione direttiva e cornice, capace di stabilire i parametri generali entro i quali si possa legittimamente innestare la progettualità legislativa e amministrativa degli enti territoriali. Tale impostazione, coerente con un'idea di policentrismo cooperativo, valorizza le Regioni non solo come enti attuatori, ma come co-legislatori e co-amministratori¹⁰², legittimati a declinare in chiave operativa i principi fondamentali fissati a livello statale, secondo logiche adattive e differenziate che preservino l'unità dell'ordinamento senza rinunciare alla valorizzazione del pluralismo istituzionale¹⁰³.

Proprio nel governo del territorio, materia per sua natura intersettoriale, si coglie con maggiore evidenza l'opportunità di sperimentare un modello di normazione a geometria variabile, in cui il legislatore statale, attraverso principi direttivi precostituiti¹⁰⁴, consenta l'intervento di autonome dinamiche legislative e amministrative regionali, purché funzionali alla realizzazione coordinata e convergente di un disegno unitario di politica territoriale nazionale, aperto, flessibile e solidale¹⁰⁵.

La soluzione opposta ovvero l'allocazione di competenze in capo ad alcune Regioni in un ambito che, per sua natura, come si è mostrato *supra*, implica necessariamente un coordinamento interterritoriale, una pianificazione integrata e una visione unitaria dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale, rischia di tradursi in una proliferazione di modelli regolatori disomogenei, suscettibili di generare conflitti e disfunzioni, con ricadute negative tanto sull'efficienza dell'azione amministrativa quanto sulla certezza del diritto per cittadini e operatori economici. Il mantenimento di un sostrato di regolamentazione uniforme, dunque, pur nel rispetto dell'autonomia regionale, appare non solo più coerente con il principio di leale collaborazione, ma anche funzionale alla salvaguardia di una

¹⁰¹ P. Mantini, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio pianificazione e depianificazione. Quaderni della Riv. Giur. Ed.*, Milano, 2014, 193-194.

¹⁰² F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1, 2023, *passim*.

¹⁰³ Ivi, p. 259.

¹⁰⁴ Ivi, 360. Si veda anche 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*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, 59; B.L. Boschetti, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, Pisa, 2018, 17 ss.; G. Amato, *Il modello della Costituzione. Unità, diversità, eguaglianza*, in *Scritti in onore di Fulco Lancaster*, vol. I, Napoli, 2022, 13.

¹⁰⁵ P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2018, 17, il governo del territorio deve avere «principi e in parte regole procedurali uniche, ma regole sostanziali, attuative dei principi stessi, necessariamente articolate e differenziate».

«coesione» nazionale che, nella materia urbanistico-territoriale, assume rilievo strategico¹⁰⁶. Attraverso un simile assetto, fondato su una regia statale decisa, ma non invasiva, appare possibile coniugare unità e differenziazione, garantendo uno sviluppo territoriale ordinato e rispettoso dei diritti costituzionalmente garantiti.

Abstract. La materia «governo del territorio» è sempre stata di difficile definizione ponendo dubbi circa il riparto di competenze Stato – Regioni, anche dovuti all’assenza di una legge statale che definisse i principi fondamentali e alle sovrapposizioni con altre competenze, oggetto di una copiosa giurisprudenza costituzionale. Dopo averne ripercorso le origini e il rapporto con materie di competenze esclusive statale, il lavoro si propone di riflettere circa gli spazi di «maggiore autonomia» che potrebbero essere attribuiti alle Regioni nel governo del territorio in attuazione della clausola di asimmetria *ex* art. 116, co. 3, Cost.

Abstract. The subject of «government of the territory» has always been difficult to define, raising doubts about the division of State-Regional competences, also due to the absence of a State law defining the fundamental principles and overlaps with other competences, which are the subject of copious constitutional case-law. After retracing its origins and the relationship with matters of exclusive state competences, the work aims to reflect on the spaces of «greater autonomy» that could be attributed to the Regions in the government of the territory in implementation of the asymmetry clause pursuant to Article 116, paragraph 3, of the Constitution.

Parole chiave. Governo del territorio – urbanistica - regionalismo differenziato - principi fondamentali – autonomia.

Key words. Territorial governance – urban planning – differentiated regionalism – fundamental principles – autonomy.

¹⁰⁶ Come sottolineato anche nella già commentata sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale: «il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all’art. 116, terzo comma, Cost., non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l’altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del *Considerato in diritto*), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano. A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall’art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali» (*Considerato in diritto*, punto 4).