

EDILIZIA SOSTENIBILE, URBANISTICA PARTECIPATA E (DIS)ORDINE DELLE COMPETENZE COSTITUZIONALI*

Antonio Gusmai¹

Abstract [Ita]: il contributo si occupa, in chiave costituzionale, di alcuni aspetti riguardanti il complesso tema dell'eco-edilizia. In particolare, dopo aver rintracciato le fondamenta costituzionali della materia, si farà accenno a due problematiche di grande rilievo: da una parte si guarderà al poco esplorato tema dell'urbanistica partecipata; dall'altra, alla mancanza di organicità che caratterizza la materia «governo del territorio». Il tutto, come si vedrà, nella convinzione che il «paesaggio» rappresenti, sul piano costituzionale, un vero e proprio «teatro della democrazia».

Abstract [Eng]: the essay deals, in a constitutional key, with some aspects regarding the complex theme of eco-building. After tracing the constitutional foundations of this interesting subject matter, we will mention two fundamental issues: at first we will focus on the still quite unknown «participatory urban planning», whereas in the final part of the article we will talk about the lack of a systematic structure of the provisions that characterize the «government of the territory». All this in the belief that the «landscape» represents, on a constitutional level, a real «theater of democracy».

SOMMARIO. **1.** Uno sguardo alle “fondamenta”; **2.** Non è soltanto una questione di competenze; **3.** Urbanistica e partecipazione; **4.** Annotazioni conclusive sulla non organicità della “materia”.

1* Il contributo nasce da una rielaborazione delle riflessioni esposte nella relazione tenuta al *Webinar* dal titolo “*Beni culturali, tutela dell’ambiente ed interventi straordinari: «Piano Casa per la Regione Puglia» e «Super Bonus»*”. *Profili normativi ed economici*”, convegno organizzato dall’AGAMM e dalla Camera Amministrativa di Bari, svoltosi il 1 luglio 2021 su YouTube. L’evento si colloca all’interno di un ciclo di incontri aventi ad oggetto tematiche di rilievo pubblicistico, organizzati al fine di far dialogare più “voci” (accademici, magistrati, esponenti politici, rappresentanti di categoria, professionisti). È possibile seguire l’evento al seguente indirizzo: <https://www.youtube.com/watch?v=cZWVvjZP7sQ>.

Ricercatore TDb in Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bari “A. Moro”.

1. Uno sguardo alle “fondamenta”.

La materia «edilizia e urbanistica», specie a partire dallo Stato liberale², ha nel tempo perimetrato un complesso di disposizioni normative dall’elevato tasso di tecnicità³. Quantomeno sul piano strettamente giuridico, questa l’impressione, è come se negli anni si fosse generato una sorta di sotto-settore disciplinare autonomo all’interno dell’area giuspubblicistica⁴, in cui le connessioni con valori e principi costituzionali potessero quasi restare sullo sfondo, cadere in ombra⁵.

Anche sul piano costituzionale, quando ci si imbatte in tali discipline, si percepisce tutt’oggi molto forte la tendenza a ragionare precipuamente in termini di mere competenze normative, costituendo esse, come pacificamente si ritiene a seguito della revisione del Titolo V del 2001, il «nucleo duro» del «governo del territorio» *ex art.* 117, comma 3, della Carta repubblicana⁶. Eppure, verrebbe da dire, l’edilizia e

2 Cfr. S. AMOROSINO, *Profili di storia istituzionale del governo del territorio in Italia*, in *Riv. giur. ed.*, 1981, II, 227 ss.

3 Sulla complessità dello «scenario fisico» dei sistemi urbani europei, in chiave storica, L. BENEVOLO, *La città nella storia d’Europa*, Laterza, Roma-Bari, 2019, il quale da ultimo si interroga «sul ruolo delle città» nel mondo globale (217 ss.). Sul piano più propriamente tecnico-giuridico, per un’agile visione d’insieme dell’ordinamento contemporaneo, si veda G. GUZZO - E. DEL GRECO, *La tutela del paesaggio nell’attuale codificazione legislativa: diritto fondamentale o diritto cedevole?*, in *AmbienteDiritto.it*, 10 settembre 2017.

4 Sul punto, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *La fondazione del diritto urbanistico come disciplina autonoma*, in *Scritti in onore di Stella Richter*, Editoriale Scientifica Napoli, 2013, vol. II, 1319 ss.

5 Sulla necessaria «comunicabilità» dei settori scientifici disciplinari in ambito giuridico, da ultimo, pone ancora l’accento, M. PENNASILICO, *La “sostenibilità” ambientale nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello “sviluppo umano ecologico”*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 3/2020, 3-4. Se poi si guarda agli altri saperi, ci si accorge che è la stessa condizione epistemologica del «paesaggio» ad apparire molto articolata. Ed infatti, esso «è oggetto di non pochi tentativi di definizione». Invero, «estetica, sociologia, geografia, antropologia, storia dell’arte, architettura, diritto, tra gli altri, portano avanti al riguardo teorie e rappresentazioni spesso molto diverse». A rilevarlo in modo critico è, tra i più sensibili, J.-M. BESSE, *Paesaggio ambiente. Natura, territorio, percezione*, DeriveApprodi, Roma, 2020, 13. Sul piano strettamente costituzionale, di tutto questo ne era già ben consapevole, come noto, A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Id.*, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Giuffrè, Milano, 1969, part. 3 e ss.

6 In argomento, tra gli altri, N. PIGNATELLI, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la necessità della materia*, Giappichelli, Torino, 2012, 75 ss. Secondo il giudice delle leggi, costituiscono poi ulteriori ambiti del «governo del territorio»: la riqualificazione urbana (Corte cost., n. 16 del 2004); la fruizione delle risorse idriche (Corte cost., n. 168 del 2008); l’edilizia sanitaria (Corte cost., n. 99 del 2009); la realizzazione degli impianti di smaltimento, trattamento e gestione dei rifiuti (Corte cost., n. 314 del 2009); l’edilizia residenziale pubblica (Corte cost., n. 121 del 2010). Sulla giurisprudenza costituzionale in materia di «governo del territorio», si veda, almeno, A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del*

l'urbanistica innervano uno degli elementi costitutivi dello Stato – il «territorio», appunto – che non meno degli altri due – «popolo» e «sovranità» – ha notevolmente cambiato aspetto nella (post)modernità⁷.

Si pensi agli studi di Saskia Sassen sulle mutazioni di tale elemento geopolitico causate dalle «reti» intessute dalle grandi metropoli economico-finanziarie del Pianeta (da New York a Shangai). Appare evidente che «la densità delle culture politica e civica nelle grandi città e le loro pratiche quotidiane radicano, impiantano e localizzano la società civile globale nella vita delle persone», andando ad incidere sulla «geografia dei luoghi coinvolti nella globalizzazione economica e politica»⁸.

Trasformazioni, queste, che non possono non investire i programmi di governo urbano e il modo di animare e organizzare gli spazi fisici dell'*urbs*, attività che richiedono una grande apertura nell'accogliere e ascoltare le più diverse opinioni, prospettive, idee. Di qui, ad esempio, l'introduzione, anche nell'ordinamento italiano, dello strumento di origine francese del «dibattito pubblico», istituto riconducibile alla c.d. «democrazia deliberativa» (non solo «partecipativa») volta a soddisfare le esigenze di inclusione della cittadinanza nella decisione politica sulle c.d. «grandi opere»⁹.

territorio *tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 373 ss.; R. BIFULCO, *Governo del territorio*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 327 ss.; M. MENGOLZI, *Governo del territorio*, in G. GUZZETTA - F.S. MARINI - D. MORANA, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, ESI, Napoli, 2015, 198 ss.; ID., *Il "Governo del territorio" e la sua intersezione strutturale con la "tutela dell'ambiente": linee di continuità e di evoluzione*, in *federalismi.it*, n. 15/2017, 3 ss.; M. LUCIANI, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di urbanistica ed edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 2009, 15 ss.; N. MACCABINI, *La Corte "compone" e "riparte" la competenza relativa al "governo del territorio"*, in *Riv. giur. ed.*, 2/2005, 211 ss.

7 Sulla connessione tra «collasso ecologico» ed «elementi costitutivi dello Stato», si veda M. MONTEDURO, *Le decisioni amministrative nell'era della recessione ecologica*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018, 59 ss. Naturalmente, non è questa la sede per occuparsi del più ampio tema della «crisi del territorio» e della sua «metamorfosi». Se si vuole, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, sia consentito in merito rinviare ad A. GUSMAI, *Il territorio come spazio politico interculturale*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2019. E, in chiave comparata, a G. TIEGHI, *Info/City States: la città 'oltre lo Stato'. Dalla Connectivity alla City Diplomacy*, in *DPCE online*, n. 2/2020, 1285 ss.

8 S. SASSEN, *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna, 2010, 95. Della stessa Autrice, si veda, anche, *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale*, Bruno Mondadori, Milano, 2008, spec. 411 ss.

9 Tale istituto è stato definito dalla stessa Corte costituzionale un «prezioso strumento della democrazia» (sent. n. 235 del 2018, *Considerato in diritto* n. 6.1). A livello statale, esso è stato genericamente introdotto dall'art. 22, comma 2, del Codice dei contratti pubblici (d.lgs n. 50 del 2016), e poi regolamentato, in modo dettagliato, dal d.P.C.M. 10 maggio 2018, n. 76, ossia dal «Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionale delle opere sottoposte a dibattito pubblico». A livello regionale, invece, il dibattito pubblico è stato introdotto con legge da due Regioni: nel 2006 dalla Toscana (anticipando lo Stato) e, nel 2017, dalla Puglia (subito dopo l'introduzione a

Non deve dunque sorprendere se, osservate da una prospettiva più ampia, l'edilizia e l'urbanistica sono diventate in molti Stati, dall'America Latina all'Asia¹⁰, un potente strumento politico utile a spostare l'attenzione delle comunità locali sugli interessi collettivi, sui beni comuni e, in definitiva, sull'ambiente, sul paesaggio e finanche sui i «diritti della natura»¹¹. Seppure, ad altre latitudini, appaiono ancora materie la cui grammatica resta spesso nei contorni definita da legulei e responsabili degli uffici tecnici delle Amministrazioni pubbliche, peraltro intanto fattesi glocali¹².

Tuttavia, come si è lasciato intendere, un'analisi più approfondita rivela come il «governo del territorio» solo *prima facie* sembra limitarsi alla *progettazione* ed alla realizzazione dell'ambiente architettonico. E tanto perché sono gli stessi sistemi urbanistici a non coincidere affatto con la "semplice" costruzione di uno spazio materiale. Oltre a determinare inevitabili trasformazioni paesaggistiche, l'edilizia e

livello statale). Per i dovuti approfondimenti, si rinvia, anche per gli aspetti problematici dell'istituto, a P. VIPIANA, *La legislazione regionale sul dibattito pubblico, anche alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 235/2018*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3/2020, 679 ss. Sulla legge toscana, si veda, poi E. ROSSI - G. MARTINICO, *Dibattito pubblico e partecipazione nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, nn. 1-2/2015, 13 ss. Sulla legislazione pugliese, invece, M. TROISI, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *federalismi.it*, n. 7/2018. Per una prospettiva comparata, si rinvia, invece, M. TIMO, *Il dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture fra codice italiano dei contratti e code de l'environnement francese*, in *DPCE online*, n. 2/2019, 1179 ss.

10 Ne dà conto E. GRANATA, *Biodivercity. Città aperte, creative e sostenibili che cambiano il mondo*, Giunti - Slow Food Editore, Milano, 2019, 57 ss., a cui si rinvia per maggiori approfondimenti.

11 In argomento, non può che rinviarsi a M. CARDUCCI, *Natura (diritti della)*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, Utet, Torino, 2017, 486 ss. In merito è interessante rilevare che vi è chi, di recente, in prospettiva «geocostituzionale», ritiene che lo stesso pubblico potere non debba più trovare legittimazione nel «consenso popolare», bensì nella «primazia ontologica della natura». Per i necessari approfondimenti, si legga l'agile ma denso contributo di Q. CAMERLENGO, *Natura e potere. Una rilettura dei processi di legittimazione politica*, Mimesis, Milano-Udine, 2020, spec. 95 ss.

12 E, dunque, non solo da assessori, sindaci e funzionari amministrativi con competenze (non sempre) giuridiche, ma certamente anche da architetti e urbanisti, sempre più alle prese, nell'esercizio delle loro professioni (non giuridiche), con la difficile interpretazione degli enunciati normativi. Riguardo al nostro Paese, è appena il caso di rammentare che «la legislazione italiana in quest'ambito» ha «raggiunto un livello record di schizofrenia, poiché contempla non solo norme separate e contrastanti per paesaggio, ambiente, suoli agricoli, territorio, ma anche diverse autorità pubbliche a cui spettano le relative competenze; con l'ovvia conseguenza che le stesse istituzioni sono perpetuamente in conflitto fra loro, e l'interesse privato dei singoli facilmente prevale sul bene comune». A rilevarlo è S. SETTIS, *Architettura e democrazia. Paesaggio, città, diritti civili*, Einaudi, Torino, 2017, 130. Sulle città «glocali» del tempo presente e, in particolare, sulla insufficienza delle attuali politiche pubbliche adottate dagli amministratori per la gestione degli spazi urbani, di si vedano, poi, le acute riflessioni di Z. BAUMAN, *Città di paure, città di speranza*, Castelvecchi, Roma, spec. 50 ss.

l'urbanistica appaiono, infatti, avere importanti riverberi anche sugli assetti della convivenza sociale, riscoprendosi quale matrice privilegiata di contesti urbani in cui si creano e si intessono rapporti interindividuali¹³.

È infatti dallo sviluppo urbanistico ed edilizio, dalla relativa capacità di rispondere ai bisogni sociali della collettività, oltre che dall'esigenza di vivibilità dei luoghi in cui i consociati svolgono le proprie attività, che dipende la qualità delle nostre esistenze. Basti pensare all'obbligo imposto dalle regole urbanistiche di prevedere la necessaria dotazione di strutture di fruizione comune nel tessuto urbano (le c.d. "localizzazioni" e, dunque, gli asili, le scuole, gli impianti sportivi, le biblioteche, le aree verdi) finalizzate, per l'appunto, ad assicurare ai singoli e alla collettività migliori condizioni di vita¹⁴.

Detto in modo forse più incisivo: il «governo del territorio», nella sua capacità di incidere sullo sviluppo paesaggistico e cittadino, risulta intrinsecamente connesso ad un «orizzonte di diritti» che fa del «paesaggio» un vero e proprio «teatro della democrazia»¹⁵. E questo perché, *in apicibus*, ogni spazio terrestre rappresenta uno spazio politico costituzionalmente tutelato, le cui sorti non possono che dipendere dalle azioni – piuttosto che dalle omissioni – della cittadinanza. Tutta¹⁶.

13 In argomento, molto utile può essere la lettura di F. LA CECLA, *Contro l'urbanistica. La cultura delle città*, Einaudi, Torino, 2014, il quale, a più riprese, auspica un vero e proprio cambio di paradigma della scienza urbanistica, troppo spesso animata da logiche immobiliari del tutto cieche di fronte alla pressante richiesta di partecipazione della comunità urbana. Richiesta di partecipazione che, sia detto per inciso, non di rado proviene da coloro che faticano a rinvenire occasioni di riscatto ed emancipazione sociale in spazi urbani la cui semplice architettura è, essa stessa, specchio e fucina di emarginazione socio-politica.

14 In tal senso si veda, già, M.S. GIANNINI, *Introduzione alla potestà conformativa del territorio*, in ID., *Scritti 1984-1990*, Giuffrè, Milano, 2006, 799 ss.

15 Ad utilizzare le suggestive ed efficaci espressioni «orizzonte di diritti» e «teatro della democrazia» è S. SETTIS, *Architettura e democrazia*, op. cit., 78. L'Autore, nell'alveo di un discorso incentrato sull'insorgere di nuove consapevolezza intra-urbane, ossia di movimenti di rivendicazione di spazi e diritti da parte dei cittadini che abitano le zone periferiche delle grandi metropoli, evidenzia come le «comunità degli esclusi non possono rinunciare né alla libertà di parola né alla rivendicazione dei loro diritti. Una formula di recente invenzione, *diritto alla città*, include, riassume e rilancia un orizzonte di diritti civili che ci riguarda da vicino, perché interroga la nostra concezione di società. Perciò protestare *in città*, protestare *per* la città, vuol dire intenderla non come spazio neutro ma come teatro della democrazia. E, se città e paesaggio sono le due facce di una stessa medaglia, non può esservi "diritto alla città" senza "diritto al paesaggio"». E, ancora, poco dopo: «Città, paesaggio, opere d'arte, ambiente sono beni e nozioni legate ai diritti della cittadinanza, perché in essi fiorisce la possibilità di una comunità che non sia dominata dai particolarismi e dall'illegalità, ma dalla lungimiranza e dalla democrazia».

16 Sul tema, C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, il Mulino, Bologna, 2001, 133 ss.

È difficile negarlo, suona quasi come un assioma: «lo spazio in cui viviamo riflette puntualmente i meccanismi economici, sociali, politici di ogni cultura e di ogni età»¹⁷. Lo aveva intuito molto bene Carl Schmitt, quando affermava che «con la prima divisione e ripartizione del suolo» (dunque, si potrebbe dire, con il primo Piano regolatore), si «istituisce [...] il primo ordinamento di tutti i rapporti di possesso e di proprietà». Ragione per cui, prosegue lo studioso di Plettenberg, è nella «occupazione di terra» che bisogna rinvenire il «fondamento primo, legato al suolo (*bodenhaften Urgrund*), nel quale si radica ogni diritto e localizzazione»¹⁸.

Sono almeno questi i motivi che dovrebbero sospendere la giuspubblicistica a non limitare lo studio dell'urbanistica e dell'edilizia alla sola dimensione organizzativa del territorio, ossia all'elaborazione delle diverse soluzioni di trasformazione e di sviluppo dello stesso¹⁹. Né, nello specifico, il costituzionalista ad assumere le vesti di mero "ragioniere" esperto in ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Il «paesaggio», comunque lo si voglia intendere, resta pur sempre un luogo che «riflette contemporaneamente l'integrazione interculturale, i diritti dell'uomo e la democrazia»²⁰.

2. Non è soltanto una questione di competenze.

L'indubbia rilevanza costituzionale del «governo del territorio» non alberga soltanto nell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Esattamente all'inverso, per continuare ad argomentare in termini schmittiani, sono piuttosto le dinamiche spaziali «a contenere in sé [...] ogni ulteriore diritto»²¹.

D'altro canto, basterebbe rievocare l'icastica epistola di Francesco Petrarca – in cui egli descrive il paesaggio di Monte Ventoso – per avere contezza di quanto il territorio possa persino tradursi in una sorta di *sentimento geografico* non irrilevante

17 S. SETTIS, *Architettura e democrazia*, op. cit., 143.

18 C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «jus publicum europaeum»*, Adelphi, Milano, 2011, 23-26.

19 Come ha fatto notare F. LA CECLA, *Contro l'urbanistica*, op. cit., 68-69, siamo ormai ben consapevoli «che la situazione del pianeta è a rischio proprio per il peso dell'urbanizzazione su di esso. Questa incide [...] per i tre quarti dell'inquinamento del pianeta [...]. Oggi affrontare la questione urbana significa dover far fronte al cambiamento climatico». L'Autore, quindi, conclude evidenziando che «da questo punto di vista l'urbanistica è drammaticamente superata e in ritardo. L'urgenza che dovrebbe muoverla è stemperata dalla lentezza con cui prende atto dell'abisso che ci si apre dinanzi. Oggi non si può più fare urbanistica se non attraverso fortissimi provvedimenti che limitino la natura catastrofica delle città».

20 Così, trattando della Convenzione europea del paesaggio, M. PRIEUR, *Il ruolo del paesaggio nella realizzazione dei diritti dell'uomo*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2/2018, 17.

21 C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, op. cit., 27-28.

per il diritto²², che fa dello spazio un luogo della polisensorialità²³. Così come, per citare un altro illustre Francesco di epoca contemporanea, basterebbe leggere l'enciclica del 2015 *Laudato si'* per riscontrare, anche sul piano della morale, la consapevolezza che i progetti urbani del tempo a venire non possano che essere quelli in grado di armonizzare – sino a fondere – l'«approccio ecologico» con quello «sociale», dacché l'«ambiente umano e l'ambiente naturale si degradano insieme»²⁴.

Tutte queste considerazioni non valgano come esercizio retorico. Al più, le si intenda come «esercizi spirituali» dal forte senso «pratico» à la Pierre Hadot, utili a traghettare il discorso legato all'edilizia e all'urbanistica nella dimensione

22 Ad esempio, se si pensa alle soluzioni offerte da alcune forze politiche nella gestione dei fenomeni migratori, ci si avvede di come il territorio torni spesso ad essere «protagonista di intensi sentimenti di appartenenza». L'espressione utilizzata è tratta da S. SICARDI, *Essere in quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, n. 1/2003, 116.

23 Il riferimento letterario è a F. PETRARCA, *Lettere di Francesco Petrarca: delle cose familiari*, a cura di G. Fracassetti, Le Monnier, Firenze, 1863, part. 488. Di seguito il brano: «Girai dattorno lo sguardo a quello vedere per cui mi era mosso. E dal sole che già piegava all'ocaso, e dalle crescenti ombre del monte avvertito che l'ora della partenza avvicinavasi, come scosso dal sonno mi volgo indietro, e guardo a ponente. I Pirenei, confine fra la Spagna e la Francia, di colassù non si secernono: non già cred'io per alcun impedimento che si frapponga, ma perché ad essi non giunge la nostra vista. Vidi però distinti a destra i monti della provincia Lionese, e a manca il mare che bagna quindi Marsiglia, e quindi di pochi giorni lontana Acquamorta. Il Rodano mi stava anch'esso sotto gli occhi. Le quali cose alla spicciolata osservando, ed ora pensando a cose terrene, ora come fatto aveva del corpo levando in alto la mente mi venne in capo di prendere il libro delle Confessioni di S. Agostino, che, dono dell'amor tuo, e per l'autore non meno che per lo donatore a me carissimo, ho sempre meco, piccolo e manesco volume, ma di valore e soavità infinita...Vanno gli uomini ad ammirare le alture de' monti, i gonfi flutti del mare, il lungo corso de' fiumi, l'immensità dell'oceano, le rivelazioni degli astri, e di se stessi non prendon cura».

24 La citazione è tratta da PAPA FRANCESCO, *Laudato si'. Lettera enciclica sulla cura della casa comune*, Edizioni Paoline, Milano, 2015, 62. Per completezza, di seguito i passi per esteso riportati nel testo: «L'ambiente umano e l'ambiente naturale si degradano insieme, e non potremo affrontare adeguatamente il degrado ambientale, se non prestiamo attenzione alle cause che hanno attinenza con il degrado umano e sociale. [...] Ma oggi non possiamo fare a meno di riconoscere che un vero approccio ecologico diventa sempre un approccio sociale, che deve integrare la giustizia nelle discussioni sull'ambiente, per ascoltare tanto il grido della terra quanto il grido dei poveri». Poco prima, poi, si legge: «Non si tratta di distruggere e di creare nuove città ipoteticamente più ecologiche, dove non sempre risulta desiderabile vivere. Bisogna integrare la storia, la cultura e l'architettura di un determinato luogo, salvaguardandone l'identità originale. Perciò l'ecologia richiede anche la cura delle ricchezze culturali dell'umanità nel loro significato più ampio. In modo più diretto, chiede di prestare attenzione alle culture locali nel momento in cui si analizzano questioni legate all'ambiente, facendo dialogare il linguaggio tecnico scientifico con il linguaggio popolare. E la cultura non solo intesa come i monumenti del passato, ma specialmente nel suo senso vivo, dinamico e partecipativo, che non si può escludere nel momento in cui si ripensa la relazione dell'essere umano con l'ambiente» (p. 36).

propriamente costituzionale del «governo del territorio»²⁵. Si è, infatti, al cospetto di materie tutt'altro che "asettiche", dotate di una forte carica valoriale²⁶.

Invero, i riflessi sociali ed economici della costruzione fisica dell'*urbs*, così come la rilevanza degli equilibri ecosistemici in termini di vivibilità sostenibile dell'insediamento umano, creano una forte connessione di tali materie direttamente coi principi fondamentali della Carta repubblicana²⁷.

È in questo senso, nutrito dai principi costituzionali che pongono lo sviluppo della persona umana al centro dell'azione dei pubblici poteri, che il «governo del territorio» rivela il suo stretto legame con la dimensione sociale e politica della *res publica*²⁸, così da liberarsi dagli asfittici vincoli derivanti dalla tradizionale declinazione in termini meramente tecnici²⁹.

È così che, allora, il «governo del territorio» assume le vesti di un interesse strumentale alla valorizzazione della persona umana, finalizzato com'è a realizzare, prima di ogni altra cosa, un'*architettura mentale* che fa da substrato culturale allo «Stato ambientale di diritto», autorevolmente inteso come possibile «nuovo sviluppo dello Stato costituzionale». Ed infatti, per dirla con le parole di Peter Häberle, «il territorio dello Stato è reso unico dalla cultura specifica del Paese; va inteso come uno

25 Anche il diritto costituzionale, come a monte la filosofia per Hadot, non sembra realmente poter giovare se non lo si pone in un rapporto diretto con ogni espressione e forma dell'esistente. La seguente domanda, posta dall'intellettuale francese, è emblematica: «In ultima analisi, qual è la cosa più utile all'uomo in quanto uomo? Discorrere sul linguaggio, o sull'essere e il non essere? Non è piuttosto imparare a vivere una vita umana?». E così si legge, subito dopo: «Il nucleo della filosofia non è il discorso, ma la vita, l'azione». P. HADOT, *Esercizi spirituali e filosofia antica*, Einaudi, Torino, 2005, 195.

26 Non è ovviamente questo il luogo opportuno per trattare della fondamentale distinzione fra ciò che è diritto (i «principi»), e ciò che non ha ancora trovato una declinazione nel diritto positivo (i «valori»). Su tale distinzione, peraltro non accolta da tutti gli studiosi e quasi sconosciuta in altri ambienti, è sufficiente qui rinviare al bel saggio di G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: valori, principi o regole? (a proposito della dottrina dei principi di Ronald Dworkin)*, in *Quaderni fiorentini*, XXXI, 2002, 865 ss.

27 In tal senso sembra essere orientato anche il giudice delle leggi, sin dagli albori del nuovo millennio. Cfr. Corte cost., sent. n. 437 del 2000, che vede, nella potestà legislativa attribuita allo Stato in materia paesaggistica, la possibilità di produrre «norme fondamentali di riforma» non solo «economica», ma anche «sociale» (*Considerato in diritto* n. 3).

28 Le stesse città, il punto è cruciale, non possono che intendersi come uno spazio sociale e politico, in cui gli esseri umani si aprono alla conoscenza in qualità di soggetti che rispecchiano al proprio interno unità e diversità. Cfr. G.M. LABRIOLA, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2018, 7 ss.

29 Come acutamente è stato rilevato da un noto filosofo e geologo francese, poiché «nell'esperienza che noi facciamo del paesaggio le quantità sono anche qualità», la «sfida, specialmente per i pianificatori, è allora quella della determinazione della giusta «misura», cioè quella dell'adeguamento tra il desiderabile e il sopportabile. Una regolazione che non può darsi al di fuori dell'esperienza sensibile e che non può essere predefinita e predeterminata da un ufficio tecnico». Così J.-M. BESSE, *Paesaggio ambiente*, op. cit., 31.

spazio culturale, non come un *factum brutum*» distaccato dal sociale ed insensibile all'ospitalità delle «generazioni future»³⁰.

Non si esagera, pertanto, se si sostiene che la persona umana sembra realizzarsi, in qualche modo, anche attraverso l'edilizia e l'urbanistica. Giacché, a guardar bene, tutte le operazioni di pianificazione dello spazio fisico – anche quelle che *prima facie* possono apparire di poco momento – in realtà costituiscono un'impalcatura mediante la quale, al contempo, si (ri)strutturano le fondamenta dell'umano³¹.

Se questo è il contesto socio-giuridico da cui deve prendere l'abbrivio ogni discussione in tema di «governo del territorio»³², il suo più solido ancoraggio costituzionale sembra doversi rintracciare negli artt. 2 e 3 della Costituzione repubblicana, prima ancora che nell'art. 42 Cost., come spesso, invece, tradizionalmente si ritiene. Per meglio dire, è nella congiunzione del principio personalista (art. 2) con quello dell'uguaglianza tanto formale quanto sostanziale (art. 3), veri e propri architravi dell'intera architettura costituzionale³³, che alberga la ragion d'essere di tale materia³⁴.

È nell'interazione dialettica di questi due principi che l'edilizia e l'urbanistica sembrano trovare il loro fondamento costituzionale, non già e non solo nel pur rilevante regime giuridico della proprietà, seppur anch'essa declinata dalla Costituzione in un senso non strettamente ancorato al dominio assoluto del titolare del relativo diritto (art. 42)³⁵.

30 Le citazioni sono tratte da P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 2005, 25. Secondo l'illustre costituzionalista, come noto, la «cultura» diviene il quarto «elemento costitutivo» di uno Stato, in aggiunta al «popolo», alla «sovranità» e, per l'appunto, al «territorio».

31 Non a caso, s'è detto opportunamente, che «i progetti urbani maggiormente capaci di incarnare lo spirito contemporaneo intrecciano cura dell'ambiente e attenzione per il sociale». Così, E. GRANATA, *Biodiversity*, op. cit., 43.

32 Sul cui significato si veda, P. URBANI, *Urbanistica*, Voce, in *Enc. giur.*, XXXVII, *Aggiornamento*, Roma, 2008.

33 Sull'inscindibile «legame» esistente tra gli articoli 2 e 3 Cost., si vedano, di recente, le riflessioni di A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2019, Parte I, spec. 6 ss.

34 In senso conforme, si veda, da ultimo, M.G. FEOLA, *Lineamenti di diritto urbanistico*, Pacini, Pisa, 2021, 4 ss.

35 Non per nulla, se si vanno a leggere i dibattiti in Assemblea costituente, il discorso sulla proprietà si colloca all'interno di un più ampio ragionamento sulle «esigenze del bene comune». In tal senso, il relatore della Dc Taviani: «Quando lo impongano le esigenze del *bene comune* [...] la legge può riservare alla proprietà collettiva – dello Stato, delle regioni, dei comuni o di altri enti di diritto pubblico – le imprese e i beni di determinati e delimitati settori dell'attività economica» (cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, III Sottocommissione, 25 settembre 1946). Sul fatto, poi, dibattuto in dottrina, che i beni tutelati dall'art. 9 Cost. possano costituire «bene comune», si veda, nella sconfinata letteratura, il bel saggio di P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, Donzelli, Roma, 2014.

In effetti, proprio il secondo comma dell'art. 42 Cost. impone alla legge di assicurare il godimento della proprietà, sia pubblica che privata, in una prospettiva che tenga conto di due insuperabili condizioni. La prima, data dalla circostanza – costituzionalmente imposta – che la proprietà debba essere resa «accessibile a tutti», con ciò comprovando la necessaria preordinazione o rilevanza sociale del territorio, inteso quale “qualità” dello spazio del vissuto collettivo. La seconda, implicante la necessità che la proprietà debba avere una «funzione sociale», ossia un significato capace di trascendere i beni materiali, per sublimarsi nell'esistenza di un «ambiente» (dal latino *ambire*, “andare intorno”) capace, come si diceva, di favorire la piena realizzazione della persona umana³⁶.

Un simile sostrato assiologico del diritto di proprietà costituzionalmente inteso, quindi, non può che fluire attraverso la costruzione di un ambiente sociale armonioso, equilibrato, come tale non escludente già a partire dalla mera dimensione materiale-architettonica³⁷.

36 Per una opportuna ricostruzione del diritto di proprietà, attenta ai suoi sviluppi storico-materiali e consapevole della relativa dimensione costituzionale, si rinvia a S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, il Mulino, Bologna, 2013, 273 ss.

37 La rilevanza costituzionale dell'ambiente è sempre stata oggetto di ampi studi e variegate ricostruzioni da parte della dottrina costituzionalistica. Non potendo in questa sede richiamare i numerosi lavori ad esso dedicati, sul punto si rinvia, almeno, ad A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, II, spec. 70 ss.; A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, op. cit., part. 3 e ss.; ID., voce *Paesaggio* in *Enc. dir.*, vol. XXXI, Giuffrè, Milano, 1981; M. S. GIANNINI, «Ambiente»: *saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1973, I, 15 ss.; E. CAPACCIOLI - F. DAL PIAZ, *Ambiente (tutela dell')*. *Parte generale e diritto amministrativo*, in *Noviss. Dig., Appendice*, I, 1980; S. PATTI, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. Giur.*, Roma, I, 1988, 1 ss.; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000; L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Cedam, Padova, 2001; G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Cedam, Padova, 2002; F. GABRIELE - A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Cacucci, Bari, 2005; S. GRASSI, *Tutela dell'ambiente (Diritto amministrativo)*, in *Enc. dir., Annali*, I, Giuffrè, Milano, 2007, 1114 ss.; P. MADDALENA, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, 477 ss.; D. AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente. Principi generali*, Cedam, Padova, 2012, 233 ss. Peraltro, è d'uopo evidenziare che lo *status* costituzionale dell'ambiente potrebbe conoscere un ulteriore consolidamento in ragione del progetto di revisione costituzionale, tutt'ora all'esame delle Camere, avente come obiettivo quello di riformulare gli artt. 9 e 41 della Carta repubblicana. In particolare, all'art. 9 Cost. si aggiungerebbe un ulteriore comma, a detta del quale la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme della tutela degli animali». Di maggior precisione, invece, dovrebbe risultare l'intervento sull'art. 41 Cost., attraverso la modifica dei commi 2 e 3. Ed infatti, al comma 2, ove è sancito che l'iniziativa economica «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», verrebbe inserito «alla salute, all'ambiente». Al terzo comma dell'articolo 41 Cost., lì dove è previsto che «la legge determina i programmi e i

In tutto ciò può anche leggersi la strettissima connessione tra il «governo del territorio», inteso come insieme delle strategie politiche di trasformazione dello spazio fisico, e l'art. 9 della Costituzione, il quale, in base ad una disposizione che deve la sua formulazione a Concetto Marchesi ed Aldo Moro, richiede alla Repubblica di tutelare il paesaggio e il patrimonio storico artistico della Nazione³⁸. Principio fondamentale che, «prescrivendo la promozione della cultura e della ricerca e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione, congiunge in uno l'eredità del passato (il patrimonio), il mobile scenario della vita civile (il paesaggio) e la creatività per il futuro (ricerca e cultura)»³⁹.

Nonostante la Repubblica italiana non sia stata la prima a tutelare natura, monumenti e bellezze paesaggistiche (il primo riferimento costituzionale è rinvenibile nell'art. 150 della Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919, il secondo nell'art. 45 della Costituzione della Repubblica spagnola del 1931, che peraltro ebbe una cortissima vita), la nostra Costituzione ha avuto il merito di porre il «paesaggio» ed il «patrimonio storico e artistico della Nazione» tra i «principi fondamentali dello Stato». E, quindi, è stata la prima Carta fondamentale al mondo a

controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali», verrebbe aggiunto «e ambientali». Sul punto, si rinvia al *Dossier n. 405 del 23 giugno 2021* elaborato dal SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, intitolato «*Modifiche degli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*». Si veda, poi, T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *federalismi.it - paper*, 23 giugno 2021; e, *ivi*, F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*; M. GRECO, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti, e prospettive di riforma*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 2/2021, 294 ss. Da ultimo, sul nesso esistente tra ambiente e salute, ma anche tra ambiente e assetti socio-economici a seguito dalla pandemia, cfr. M.G. NACCI, *Ambiente, salute ed emergenza pandemica*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, fasc. 1/2021, 49 ss.

38 Sul punto è interessante notare che, sebbene «le Costituzioni degli altri ordinamenti dedicano particolare attenzione alle tematiche di carattere ambientale, [...] a dir poco scarse sono le esperienze nelle quali la protezione del bene paesaggio, secondo un'accezione di tipo culturale, trova una sua specifica disciplina a livello costituzionale». A rammentarlo è G. CERRINA FERONI, *Il paesaggio nel costituzionalismo contemporaneo. Profili comparati europei*, in *federalismi.it*, n. 8/2019, 4.

39 S. SETTIS, *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Einaudi, Torino, 2012, 41. Sul «paesaggio come "forma del territorio, sagomato dalla comunità umana che vi è insediata e dunque frutto dell'iterazione fra uomo e natura», Cfr. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità - Rappresentanza - Territorio*, Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2016, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, 8 ss.; e, *ivi*, sempre sul punto, C. SALAZAR, *Territorio, confini, "spazio": coordinate per una mappatura essenziale*, Relazione di sintesi della Terza sessione ("Territorio"), 9 ss., la quale ritiene che il territorio si «smaterializza» nell'art. 9 Cost., trasformandosi in «valore».

dare al paesaggio e al patrimonio storico-artistico e archeologico un ruolo di assoluto rilievo nell'orizzonte dei diritti del cittadino⁴⁰.

È questa la precipua dimensione costituzionale del «governo del territorio», inteso come materia che oggi più che mai, si diceva, non può non presupporre la geografia paesaggistica come un vero e proprio «teatro della democrazia»⁴¹. Luogo, cioè, irriducibile ad «una specie di palcoscenico teatrale vuoto in attesa di progetti di pianificazione e di attrezzature fornite da poteri politici»⁴². Bensì spazio in cui, tecnici e rappresentanti delle autonomie territoriali – anche in virtù di quanto disposto dall'art. 5 Cost. – figurano come attori che partecipano, *assieme* ai cittadini, alle trasformazioni urbane del prossimo futuro⁴³.

3. Urbanistica e partecipazione.

L'apertura del «governo del territorio» a forme di «partecipazione popolare», se da una parte «si ritiene che alimenti e rafforzi il principio democratico», dall'altra è indubbio che «si riconnetta al principio di uguaglianza sostanziale, laddove l'art. 3, comma 2, Cost. impone ai pubblici poteri di rimuovere ogni ostacolo che pregiudichi l'effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»⁴⁴.

Sul piano della normazione, una simile impostazione costituzionalmente orientata si riverbera – e non potrebbe essere altrimenti – sui concreti strumenti attraverso i

40 A ricordarlo è ancora S. SETTIS, *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2019, 123 ss.

41 Per richiamare, ancora una volta, l'evocativa espressione di S. SETTIS, *Architettura e democrazia*, op. cit., 5-6, il quale, con la consueta incisività, asserisce che «il paesaggio [...] è *da vivere* e non solo *da vedere*; inoltre, esso incarna valori collettivi, e non può essere svilito a mero mosaico di interessi individuali l'un dall'altro slegati e l'un con l'altro in conflitto. Da questo e da altri punti di vista, il paesaggio e il patrimonio storico-artistico e archeologico compongono, anzi, una piena e perfetta unità, le cui parti si illuminano a vicenda, si collegano a un orizzonte di diritti, sono (meglio: possono e devono essere) ingredienti essenziali della democrazia».

42 La citazione è tratta, ancora, da J.-M. BESSE, *Paesaggio ambiente. Natura, territorio, percezione*, op. cit., 44.

43 Ed infatti, come è stato autorevolmente detto, il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali *ex art. 5 Cost.*, fisiologicamente «tende a decentrare la sovranità ed a renderne meno episodico l'esercizio da parte della collettività popolare». Così T. MARTINES, *La democrazia pluralista* (1963), ora in ID., *Opere*, I, *Teoria generale*, Giuffrè, Milano, 2000, 243.

44 F. SCIARRETTA, *La declinazione democratica dell'amministrazione: le decisioni partecipate nel campo delle grandi opere infrastrutturali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2020, 33, il quale riprende alcune considerazioni espresse da P.L. ZAMPETTI, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, II - *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969, 513 ss.

quali, nella quotidianità, l'urbanistica è chiamata ad operare⁴⁵. Invero, la rilevanza costituzionale di una materia tanto decisiva per lo sviluppo della personalità e dell'uguaglianza sociale, di fatto preordinata al raggiungimento di migliori equilibri ecosistemici, non sembra poter prescindere anche da una revisione dei tradizionali moduli operativi sinora conosciuti e sperimentati⁴⁶.

Ed è così che, ormai da qualche anno, un'importanza sempre maggiore è stata acquisita dalla c.d. «urbanistica partecipata», la cui implementazione implica un ripensamento a monte della stessa natura delle regole urbanistiche⁴⁷. Queste ultime, infatti, *a fortiori* se si prende in considerazione la lettura costituzionale qui proposta, non possono più risultare esclusiva espressione del «principio di autorità» tipico del modello amministrativo proto-novecentesco⁴⁸. Ma, tutt'al contrario, di un modello partecipativo che operi all'insegna della ricerca del consenso e della condivisione dei cittadini in ordine a qualsiasi ipotesi di trasformazione «sostenibile del territorio»⁴⁹. Come precisamente è stato rilevato da un'attenta etnografa urbana, l'idea di coinvolgere gli abitanti nella progettazione urbanistica «presuppone una concezione dei rapporti fra società civile, potere politico e ruolo della amministrazione pubblica praticamente rovesciata rispetto a quella che è stata vigente e dominante nel nostro Paese e nell'Europa continentale del secolo scorso»⁵⁰.

45 Sulla necessaria «parzialità» dell'urbanistica e, dunque, sulla discrezionalità del potere di pianificazione, si veda S. RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Giuffrè, Milano, 2018, 63 ss.

46 In merito può tornare utile la lettura di D. CIAFFI - A. MELA, *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carrocci, Roma, 2013, spec. 13-48.

47 Tra i primi studi di carattere giuridico sul tema, attento agli sviluppi degli altri ordinamenti europei, si veda quello di P. MANTINI, *Cenni sulla partecipazione al procedimento amministrativo in materia urbanistica nell'Europa comunitaria*, in AA.VV., *Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo. Atti del XXXVII Convegno di studi di Scienza dell'Amministrazione promosso dalla Amministrazione provinciale di Como, Varenna, Villa Monastero, 19-21 settembre 1991*, Giuffrè, Milano, 1994, 213 ss.

48 Il quale era fondato su una strettissima logica «bipolare», che vedeva contrapposti da un lato, in posizione di assoluta preminenza, i soggetti istituzionali che amministrano; e, dall'altro, in posizione subordinata, gli amministrati. In tal senso si veda S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 601 ss. Per un'ulteriore critica di tale sistema, ancor prima, E. CASSETTA, *Profili dell'evoluzione dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione*, in *Dir. Amm.*, 1993, 3 ss. Soprattutto, si veda, tra gli autori di una bibliografia che intanto è divenuta incontenibile, F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Cedam, Padova, 1975, 807 ss.

49 Come è stato correttamente rilevato, lo stesso «principio di sostenibilità», inizialmente previsto in modo generico per l'ambiente, riguarda ormai nello specifico anche «l'organizzazione del territorio (e delle attività edilizie)». Così, D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. "Giuridicizzazione" e progressiva espansione nei sistemi giuridici contemporanei e nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. n. 4/2020, 8.

50 Sul superamento dei modi tradizionali di operare delle Amministrazioni in ambito urbanistico, si veda M. SCLAVI, *Avventure urbane. Progettare le città con gli abitanti*,

In questa prospettiva, il modello di sviluppo urbanistico co-partecipato appare essere basato, da un lato, sull'integrazione tra poteri pubblici e società civile e, dall'altro, sul superamento della logica antagonista interesse pubblico/interesse privato che ancora in tempi recenti ha connotato ogni manifestazione di pubblico potere⁵¹.

Si tratta di un modello urbanistico, quello consensuale/partecipato, diffuso già da molto tempo nelle realtà nord-europee (si pensi all'Inghilterra) e sud-americane (come alcune metropoli colombiane), in cui sono state sperimentate forme di partecipazione effettiva e consapevole della società civile ai procedimenti di pianificazione territoriale, a cominciare proprio dalla fase di redazione del progetto di piano⁵².

In tal modo, si è fatto ricorso a procedure caratterizzate dalla co-partecipazione della cittadinanza attiva alla progettazione di interventi destinati ad incidere sul paesaggio urbano. E tanto, al fine di responsabilizzare, al contempo, le istituzioni e la cittadinanza medesima, oltre che non disperdere quell'apporto cognitivo della società civile che troppo spesso viene, invece, ad essere del tutto ignorato⁵³.

Simili pratiche partecipative, in effetti, si sono rivelate un formidabile strumento di rigenerazione di beni culturali (come teatri e immobili di pregio storico-artistico), la cui tutela e valorizzazione per mano pubblica ha faticato a garantire un'adeguata conservazione in un'ottica rigenerativa degli stessi. Peraltro, pratiche partecipative sono state sperimentate anche con riferimento ad interventi riguardanti interi quartieri (nella generalità dei casi) periferici, fonte e riflesso ad un tempo – già a livello architettonico – di gerarchie e distanziamenti sociali, i quali sono stati forniti di infrastrutture e servizi essenziali tali da garantirne la non escissione rispetto alla restante parte urbana. E così, attraverso tali interventi, è stato possibile creare ambienti socio-spaziali in grado di sprigionare le energie creative degli abitanti della

Elèuthera, Milano, 2020, 7 ss., da cui è tratta la citazione nel testo.

51 Un ripensamento del tradizionale paradigma pubblico-privato è da tempo auspicato da più parti in dottrina, soprattutto in quella più sensibile alla dimensione sociale di alcuni beni fondamentali. Tra i numerosi studi dedicati all'argomento, si rinvia, almeno, a U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Roma-Bari, 2011; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Laterza, Roma-Bari, 2013; S. RODOTÀ, *Vivere la democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2017; V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018. Da ultimo, il superamento di tale paradigma è stato poi individuato nel «costituzionalismo dei beni fondamentali», da intendersi come categoria comprensiva dei beni comuni, dei beni personalissimi e dei beni sociali. Cfr., L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2021, 227 ss.

52 Di simili esperienze, ne dà recentemente conto E. GRANATA, *Biodiversity*, op. cit., 129 ss.

53 In tal senso, G. ZAGREBELSKY, *Intervento*, in I. ROMANO, *Cosa fare come fare. Decidere insieme per praticare davvero la democrazia*, Chiarelettere, Milano, 2012.

città, e superare quelle ferree e rigide logiche proprietarie che hanno sinora connotato la materia urbanistica⁵⁴.

Per di più, ad una estensione generalizzata delle pratiche partecipative si è aggiunta l'esigenza di garantire, attraverso le medesime, uno sviluppo urbano che possa assicurare la tutela degli equilibri ecosistemici. Come è stato detto, infatti, le grandi metropoli sono la causa prima dell'inquinamento atmosferico e, per nulla paradossalmente, la prima vittima dello stesso⁵⁵.

Di tutte queste problematiche sembra aver finalmente preso coscienza anche il legislatore nazionale, il quale, all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha incluso l'«*Investimento 2.2: Piani urbani integrati*». Quest'ultimo, infatti, è dedicato alle periferie delle Città Metropolitane, e annovera tra gli altri strumenti «una pianificazione urbanistica partecipata, con l'obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili, limitando il consumo di suolo edificabile». Così, «nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune "principale" ed i Comuni limitrofi più piccoli con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità». In tale prospettiva, «l'investimento prevede la predisposizione di programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati, finalizzati al miglioramento di ampie aree urbane degradate, alla rigenerazione, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture anche allo scopo di trasformare territori metropolitani vulnerabili in territori efficienti, sostenibili e produttivi aumentando, ove possibile, il loro valore»⁵⁶.

Altro aspetto di non poco rilievo attiene alla possibilità di avvalersi, nei singoli interventi, della «co-progettazione con il Terzo settore», ai sensi dell'art. 55 del d.lgs. n. 117 del 2017 (c.d. "Codice del Terzo settore"), oltre che della partecipazione di investimenti privati nella misura massima del 30 per cento. Il precipuo obiettivo è quello di recuperare spazi urbani e aree già esistenti «promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale». Tutti i progetti dovranno quindi «restituire

54 Sul punto, non può che rinviarsi alle esaustive ed incisive riflessioni di S. SETTIS, *Architettura e democrazia*, op. cit., e F. LA CECLA, *Contro l'urbanistica*, op. cit., i quali, all'esito di argomentazioni che tracciano percorsi diversi ma preordinati ad una rifondazione dei tradizionali paradigmi d'azione dell'urbanistica, giungono, entrambi, ad auspicare una rimodulazione dei tradizionali strumenti politici utilizzati per orientare la popolazione verso trasformazioni territoriali riservate esclusivamente alla "competenza" dei detentori del potere pubblico. A tal proposito, imprescindibili sembrano essere altresì le riflessioni di U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 2011.

55 È questa la conclusione cui giungono tanto F. LA CECLA, *Contro l'urbanistica*, op. ult. cit., 69, quanto E. GRANATA, *Biodiversity*, op. cit., 92.

56 PNRR, p. 213. Il Piano è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

alle comunità una identità attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche con particolare attenzione agli aspetti ambientali»⁵⁷.

Non è certamente questa la sede per approfondire il complesso universo della democrazia partecipativa in ambito urbanistico⁵⁸. Né, tantomeno, il luogo più opportuno per analizzare partitamente statuti e leggi regionali che, nei fatti, hanno consentito a livello locale di adottare piani regolatori (PRG) maggiormente attenti alla partecipazione inclusiva e dal basso⁵⁹. Nonostante i passi in avanti compiuti in molti territori italiani in termini di sensibilità democratica, sia lo stato della legislazione che, in concreto, le esperienze di urbanistica partecipata, appaiono infatti ad un livello di maturazione che impone, per il momento, di serbare una certa cautela in merito ai risultati prodotti dalle singole realtà locali⁶⁰.

Di sicuro, però, anche per merito dei fondi stanziati dal PNRR, un dato è certo: per la progettazione urbanistica e l'edilizia partecipata, sembra inaugurarsi una nuova primavera. Stagione che, questa volta, a differenza di quanto accaduto agli inizi degli anni Settanta del secolo scorso in occasione della innovativa esperienza dell'architetto De Carlo a Terni, si auspica possa generare maggiori attenzioni anche da parte della dottrina costituzionalistica⁶¹.

57 PNRR, p. 214.

58 In argomento, L. BOBBIO, *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2004.

59 Oltre alle opere citate, si veda, poi, E. D'ALBERGO - D. LOTRECCHIANO - G. MOINI, *Pratiche partecipative a Roma. Le osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio Partecipativo*, Comune di Roma, Roma, 2005; G. ALLEGRETTI - M.E. FRASCAROLI (a cura di), *Percorsi condivisi. Contributi per un atlante di pratiche partecipative in Italia*, Alinea, Firenze, 2006; A.L. PECORIELLO - F. RISPOLI, *Pratiche di democrazia partecipativa in Italia*, in *Democrazia e diritto*, n. 3/2006, 115 ss.; S. RAVAZZI, *Quando i cittadini decidono*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 2/2006, 61 ss.; L. PELLIZZONI (a cura di), *Democrazia locale. Apprendere dall'esperienza*, Istituto di sociologia internazionale di Gorizia e Dipartimento di Scienze dell'uomo dell'Università di Trieste, Gorizia, 2007; L. BOBBIO (a cura di), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008.

60 Per alcuni esempi, cfr. M. BOSCHINI, *Comuni virtuosi. Nuovi stili di vita nelle pubbliche amministrazioni*, EMI, Bologna, 2005, spec. 47 ss.

61 Il riferimento è al quartiere di Terni "Villaggio Matteotti", costruito a partire dal 1934 dalle Acciaierie di Terni per i dipendenti della società e finito in condizioni di degrado alla fine degli anni Sessanta. La società decise così di intervenire, affidando l'incarico all'architetto Giancarlo De Carlo, il quale, nell'accogliere l'invito, pose una serie di condizioni all'amministrazione. Tra queste, la partecipazione degli utenti a tutte le fasi del progetto, sotto la guida dell'architetto progettista. Tra i suoi intendimenti, dunque, quella di rendere i futuri abitanti soggetti attivi del processo insieme all'Amministrazione comunale, ai vertici aziendali delle Acciaierie, alle organizzazioni operaie e sindacali, coinvolgendo così più di 1.800 persone. Su tale importante esperienza italiana di urbanistica partecipata, per maggiori dettagli, G. DE CARLO, *La progettazione nel rapporto con le istituzioni e i cittadini. Il caso del Villaggio Matteotti a Terni*, in L. MENEGHETTI (a cura di), *Introduzione alla cultura della città*, CLUP, Milano, 1981, 109-122.

4. Annotazioni conclusive sulla non organicità della “materia”.

Se è vero che le scelte pianificatorie appaiono null’altro che la risposta ai fabbisogni presenti ed a quelli prevedibili per il futuro (da qui il principio, di derivazione europea, del «consumo del suolo zero» e del conseguente principio del prioritario «riuso del patrimonio edilizio esistente»)⁶², va detto però che nel contesto normativo italiano continua a mancare una legge “organica” statale che stabilisca i principi generali della materia⁶³.

Ed invero, ancora oggi chiamiamo legge fondamentale, o legge urbanistica, la risalente legge n. 1150 del 1942, i cui principi appaiono palesemente disallineati rispetto ad un contesto socio-economico che presenta esigenze all’epoca neppure sommariamente prese in considerazione⁶⁴, quali la tutela dell’ambiente, il rispetto del paesaggio e la preservazione dei beni culturali⁶⁵.

Una “mancanza” che continua a pesare all’interno di un contesto costituzionale peraltro fortemente provato dalle plurime incertezze originate dalla non felice formulazione dell’art. 117 della Costituzione⁶⁶, il quale «non ha evitato una stratificazione normativa che ha finito col porre spinosi problemi di coordinamento, non solo tra le diverse fonti nazionali e tra queste e quelle comunitarie, ma anche tra

62 Sul rapporto tra Costituzione e responsabilità intergenerazionali, si veda, almeno, R. BIFULCO - A. D’ALOIA, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in ID. (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008, XXIII ss.; A. D’ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, IX, Milano, 2016, 331 ss.; S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 3/2017, 10 ss.; A.M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile. Imperativo per il futuro*, Giappichelli, Torino, 2018, 65 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, op. cit., 1 ss.

63 Per quanto, in realtà, in passato un tentativo di riordino dei principi fondamentali in materia di «governo del territorio» è stato fatto da parte del legislatore. Il provvedimento però (atto del Governo n. 610 del 2005) non ha mai visto la luce.

64 Né, tantomeno, possono valere come principi “cornice” le disposizioni contenute nel D.P.R. n. 380 del 2001, meglio noto come Testo Unico dell’Edilizia. Quest’ultimo, invero, sebbene stabilisca che «il presente Testo Unico contiene i principi fondamentali e generali le disposizioni per la disciplina dell’attività edilizia» (art. 1, comma 1), e che «le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel Testo unico» (art. 2, comma 1), in realtà poi non prevede «nessuna formulazione espressa di principi, quanto piuttosto un insieme di norme di dettaglio, pienamente ed immediatamente applicabili, senza necessità che le Regioni legiferino in materia». Così M.G. FEOLA, *Lineamenti di diritto urbanistico*, op. cit., 127.

65 In argomento, S. AMOROSINO, *Alla ricerca dei principi fondamentali della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Riv. giur. ed.*, 1/2009, 3 ss.

66 Sul non facile argomento delle «anomie» e delle «lacune» e, in particolare, sulle problematiche da esse determinate sul piano costituzionale, si veda R.G. RODIO, *Alcune riflessioni su anomalie, lacune e limiti dell’interpretazione giurisprudenziale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, 136 ss.

gli organi giurisdizionali»⁶⁷. Vere e proprie aporie, che sono state da ultimo messe in rilievo dalla pronuncia n. 3820 del 2021 del Consiglio di Stato, con cui la IV Sezione ha sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine alla corretta ripartizione delle competenze statali, regionali e locali in materia urbanistica, lì dove ad emergere siano una pluralità di interessi differenziati, tutti di rango costituzionale⁶⁸.

A rilevare, ancora una volta, è la parcellizzazione delle competenze generata dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (una riforma per molti aspetti decisamente infelice), con cui si è provveduto a riscrivere le regole fondamentali della distribuzione del potere su base territoriale⁶⁹. Un esito, quest'ultimo, strettamente connesso al rafforzato ruolo delle autonomie territoriali che la suddetta riforma ha inteso implementare, sia sul versante del potere legislativo sia per quel che riguarda il potere amministrativo⁷⁰.

Per ciò che qui più interessa, v'è da dire che mentre la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» è stata riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, *lett. s*)), la disciplina del «governo del territorio» e, dunque, dell'urbanistica, è stata invece attribuita al legislatore regionale, nei limiti però dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, secondo quello che è il criterio tipico della potestà legislativa concorrente (comma 3). Così come, e qui si percepisce tutta l'infelicità della revisione costituzionale del 2001, tra le materie di potestà legislativa attribuita alle Regioni figura anche la «valorizzazione» dei beni culturali e ambientali⁷¹.

67 A.M. NICO, *La tutela dell'ambiente nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, in F. GABRIELE - A.M. NICO (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, op. cit., 168.

68 La questione trae origine dall'esegesi dell'art. 6, comma 2, *lett. c-bis*), della legge della Regione Puglia n. 14 del 2009, in relazione all'art. 117, comma secondo, *lett. s*), Cost., nella parte in cui - prima dell'espressa abrogazione disposta dall'art. 1, della legge della Regione Puglia n. 3 del 2021 - rimette(va) ai Comuni, mediante motivata deliberazione del Consiglio comunale, «l'individuazione di ambiti territoriali nonché di immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con Deliberazione di G.R. n. 176/2015, nei quali consentire, secondo gli indirizzi e le direttive del PPTR, gli interventi di cui agli articoli 3 e 4 della presente legge, purché gli stessi siano realizzati, oltre che alle condizioni previste dalla presente legge, utilizzando per le finiture, materiali e tipi architettonici legati alle caratteristiche storico-culturali e paesaggistiche dei luoghi», in deroga al divieto posto dal precedente comma 1, *lett. f*), del medesimo articolo 6.

69 Con particolare riferimento ad alcune delle problematiche che qui ci occupano, si veda, in merito, A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, spec. 9 ss.

70 Cfr. A. COLAVECCHIO, *La potestà legislativa regionale in materia urbanistica, oggi (ad oltre dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione)*, in *Scritti in onore di Stella Richter*, op. cit., vol. III, 1341 ss.

71 Seppure, come è stato rilevato, anche grazie alla «valorizzazione» si è passati da una visione del «paesaggio» conservativo-statica, ad una funzionale-dinamica. Cfr. M.A. CABIDDU, *Diritto alla bellezza*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, 367 ss.

Se non ci si lascia abbacinare dalle rigide partizioni categoriali che talvolta animano il *modus operandi* dei giuristi⁷², è d'uopo evidenziare come tra la materia «governo del territorio» e la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» esistano indubbi punti di contatto, se non vere e proprie sovrapposizioni⁷³. Con la conseguenza che, in caso di antinomia, risulterà oltremodo difficoltoso individuare la fonte applicabile, così come alquanto problematica potrebbe sembrare la perimetrazione della competenza legislativa regionale in «materie» che di per sé sono «non materie»⁷⁴. Infatti, più che ad ambiti disciplinari, esse attengono ad un insieme di attività finalisticamente orientate a realizzare in concreto degli obiettivi – come la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, piuttosto che la pianificazione e la programmazione degli spazi dell'*urbs* – difficilmente cristallizzabili nell'astrattezza di un elenco di competenze normative⁷⁵.

Tuttavia, con riferimento specifico a quest'ultimo aspetto, la risoluzione dell'evocato interrogativo non sembrerebbe⁷⁶, invero, così difficile, sol che si pensi a quanto costantemente ribadito dalla Corte costituzionale nell'alluvionale produzione giurisprudenziale degli ultimi decenni⁷⁷. Laddove si debba trovare una linea di confine tra le due materie, dice la Corte, ad arretrare non può che essere la

72 Sia consentito, sul punto, rinviare ad A. GUSMAL, *La tutela costituzionale dell'ambiente tra valori (meta-positivi), interessi (mercificatori) e (assenza di) principi fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, fasc. 1, 2015.

73 Rilevate, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, da G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Giuffrè, Milano, 1996, 1121 ss.

74 Si tratta di «materie non materie», nella perspicua definizione di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, II ed., 163. «Materie non materie», sostiene l'Autore, «le quali identificano competenze legislative dello Stato costruite in termini finalistici: in funzione, cioè, del fine e non dell'ambito di incidenza», e che, pertanto, «si presentano come competenze senza oggetto, chiamate a definire se stesse (o, più esattamente il rispettivo ambito di incidenza), mediante il proprio esercizio».

75 Sul punto la dottrina non sembra esitare. Si veda, tra gli altri, S. AMOROSINO, *Il "governo del territorio" tra Stato e Regioni ed enti locali*, in *Riv. giur. ed.*, n. 3/2003, 77 ss.; e M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. Amm.*, 3/2003, 513-514.

76 Tra i commentatori c'è, invero, chi sostiene che la tutela del paesaggio rientri nella competenza esclusiva residuale delle regioni. Si veda, ad esempio, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Ambiente e paesaggio nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Aedon, Rivista di arti e diritto on line*, n. 1/2012.

77 Specie a partire da Corte cost., sent. n. 151 del 1986. Esattamente vent'anni dopo, si veda, in modo ancora più univoco, Corte cost., sent. n. 182 del 2006. Del resto, anche se si osserva l'andamento del contenzioso in via principale, si scopre che molte delle questioni di legittimità sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri hanno ad oggetto leggi regionali in materia di edilizia e urbanistica e sulla tutela del paesaggio. Cfr. A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in G. CAMPANELLI - F. DAL CANTO - E. MALFATTI - S. PANIZZA - P. PASSAGLIA - A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti. Scritti degli allievi di Roberto Romboli*, Giappichelli, Torino, 2010, 76.

competenza regionale, a cui spetta il «governo del territorio»⁷⁸. E questo perché la discrezionalità pianificatoria trova un limite particolarmente invasivo negli altri interessi differenziati di rango costituzionale (paesaggio, ambiente, beni culturali), la cui tutela non può non rientrare nella competenza degli organi statali⁷⁹. Nella pianificazione vige, come di recente è stato rammentato, una «gerarchia»⁸⁰.

In particolare, una recentissima pronuncia del giudice delle leggi, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della Legge regionale pugliese n. 52 del 2019 per violazione della sfera di competenza statale, ha ribadito che «il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela». Ragioni, queste, che evidentemente possono «trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche». Non a caso, puntualizza ancora la Consulta, «affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve, infatti, essere salvaguardata la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)»⁸¹.

Il vero problema, sul piano costituzionale, sembra dunque essere questo: poiché la materia «governo del territorio» rientra tra le competenze legislative concorrenti, tutte le Regioni debbono muoversi nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, qualificate per l'appunto "leggi cornice" o "leggi quadro". Poiché però manca una legge statale che enuclei espressamente i principi fondamentali in materia di governo del territorio (la L.U. del 1942 è ormai, come si accennava, inidonea a far trasparire principi fondamentali che abbiano una reale forza orientativa, in funzione uniformizzante, dell'attività legislativa regionale), pare

⁷⁸ Secondo il giudice delle leggi, l'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., e, dunque, le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, si pongono quale limite alla competenza legislativa regionale, anche se a Statuto speciale. Cfr. Corte cost., sent. n. 178 del 2018, *Considerato in diritto* 2.1, in riferimento alla Regione Sardegna. In merito all'«autonomia» di quest'ultima regione, si veda, da ultimo, A. DEFFENU, *Introduzione. Gli usi civici in Sardegna: un laboratorio per ripensare l'autonomia regionale*, in ID. (a cura di), Giappichelli, Torino, 2021, XXI ss.

⁷⁹ Per una recente ricostruzione, si veda A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, op. cit., 360 ss.

⁸⁰ Si veda M. ASARO, *La supremazia della pianificazione paesaggistica. (nota a Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 marzo 2021, sentenza n. 2640)*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. n. 3/2021, 12 ss.

⁸¹ Corte cost., sent. n. 74 del 2021, *Considerato in diritto* 3.2.2.

oltremodo difficile individuare un valido paradigma alla luce del quale poter giudicare la parcellizzazione – a tratti scomposta – degli interventi regionali e delle amministrazioni locali⁸².

È piuttosto evidente, inoltre, il compito di “supplenza” assunto sul punto dalle leggi statali in materie “confinanti” con il governo del territorio, le quali si sono così appropriate della valenza di “cornice”, ossia di “limite” alla potestà legislativa regionale in materia urbanistica⁸³. Tra queste, a risaltare sono proprio le leggi statali in materia di ambiente (si pensi al c.d. Codice dell’ambiente) e la legislazione statale in materia di beni culturali (e qui si pensi al Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004, art. 145, comma 3, da cui è già possibile desumere la prevalenza delle previsioni contenute nei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici degli enti territoriali), la cui strettissima contiguità con il governo del territorio implica fisiologicamente che tali leggi fungano da limite di principio per la legislazione regionale⁸⁴.

Per concludere, la ricostruzione del contesto giuridico-costituzionale e legislativo sembra suggerire l’improcastinabilità di un intervento del legislatore nazionale atto a dare organicità al *corpus* legislativo statale intanto stratificatosi durante il periodo repubblicano⁸⁵. Un approdo normativo, cioè, capace di far emergere quei «principi fondamentali» regolanti la materia, così come preteso dalla logica fatta propria e presupposta dall’art. 117 della Carta repubblicana⁸⁶.

82 Utili, in argomento, le annotazioni di G. PAGLIARI, *La materia “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4/2014, numero speciale *Uso e trasformazione del territorio. Dal Testo unico dell’edilizia al decreto “Sblocca Italia”*, 317 ss.

83 Operazione, questa, ormai da tempo legittimata dal giudice delle leggi. Si veda, *ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 282 del 2002.

84 Di qui la condivisibilità del ragionamento del supremo Consesso amministrativo, lì dove risolve l’antinomia tra le varie fonti regolanti la materia pianificatoria dando prevalenza al «criterio gerarchico» su quello «cronologico». Cfr. *Cons. St., Sez. IV, 29 marzo 2021, sentenza n. 2640*.

85 Esigenza, questa, avvertita dalla dottrina anche in riferimento al diritto ambientale. Si veda S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, op. cit., 28 ss., secondo cui piuttosto che «introdurre il “diritto all’ambiente” in Costituzione», andrebbe «elaborata una legge (organica) sui principi per la tutela dell’ambiente».

86 Del resto, come dicono i regionalisti, soltanto la legge dello Stato, definendo i «principi», assicura l’«unitarietà». Mentre le leggi regionali, attraverso i «dettagli», non possono che – al contrario – generare «differenziazione». In tal senso, M. CARLI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 101. E, come è stato opportunamente detto a proposito del c.d. «regionalismo differenziato», non bisogna dimenticare che esso «incide sulla forma di Stato e influisce sul punto di equilibrio tra principio di autonomia e principio di solidarietà anche territoriale». A precisarlo è A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, numero speciale 2/2019, 43. Così come, a monte, ad essere ulteriormente indebolito dal regionalismo differenziato potrebbe essere il ruolo riservato al Parlamento, «quale organo centrale nella determinazione dell’indirizzo politico». Così A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per*

Se non si andrà in questa direzione, nella perdurante assenza di una legge “organica” statale che detti i “principi”, l’edilizia e l’urbanistica continueranno ad essere governate dal confuso sovrapporsi di leggi statali, delle tante leggi regionali e, soprattutto, come poi di fatto avviene nella realtà, dalla barabanda delle interpretazioni giurisprudenziali⁸⁷.

l’attuazione del federalismo fiscale sull’attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in *Osservatorio AIC*, fasc. 4/2019, 58 ss.

⁸⁷ Sul punto, si veda, nuovamente, M.G. FEOLA, *Lineamenti di diritto urbanistico*, op. cit., 7 ss.