

Il contributo intende offrire una (ri)lettura costituzionale del «governo del territorio». Argomento assai complesso, da sempre dominato da molti saperi, che in questa sede viene approfondito alla luce dei diritti, dei doveri e, *in apicibus*, dei principi contenuti nella Carta repubblicana. In particolare, dopo aver tentato di fare chiarezza sulla «multidimensionalità» dell'«urbanistica» – nucleo duro, assieme all'«edilizia», del «governo del territorio» – e aver ripercorso le principali tappe della sua evoluzione normativa, la riflessione si concentrerà sulle concrete possibilità di restituire dignità a tale materia/funzione. Competenza ancora oggi «ripartita» tra Stato e Regioni, il cui raggio d'azione risulta essere sempre più determinato da queste ultime, come del resto già antiveduto – in senso critico – da alcuni Costituenti. Una volta affrontate le maggiori criticità rimaste ancora irrisolte sul piano legislativo e costituzionale, il lavoro suggerirà poi il tema della partecipazione della cittadinanza alla trasformazione degli spazi fisici dell'*urbs*, anche alla luce delle indicazioni contenute nel PNRR e in altri documenti sovranazionali. Non da ultimo, tenendo conto anche degli sviluppi del costituzionalismo ambientale, non mancheranno indicazioni in merito alla possibilità di concepire la competenza «governo del territorio» come ormai assorbita da una più ampia funzione di «governo dell'ambiente», in cui a legiferare non potrà che essere – in via esclusiva – il legislatore statale.

**ANTONIO GUSMAI** è *Professore associato* di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli Studi di Bari. È autore di numerosi saggi e articoli scientifici, alcuni dei quali pubblicati anche in lingua inglese. È inoltre autore di altre due monografie, entrambe presenti in questa Collana. La prima, «*Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa*» (2015), si occupa dell'annosa questione relativa ai rapporti intercorrenti tra Legis-latio e Juris-dictio; la seconda, «*Il Gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica*» (2019), dedicata al tema dei gruppi politici e al (corto)circuito rappresentativo.

ISBN 979-12-5965-365-9



9 791259 653659

€ 35,00

PROFILI DI  
INNOVAZIONE

56

Collana diretta da  
Raffaele Guido Rodio  
Vincenzo Tondi della Mura

ANTONIO GUSMAI

## IL «GOVERNO DEL TERRITORIO»

Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica

Collana fondata da  
ALDO LOIODICESu iniziativa  
dell'Istituto di diritto Pubblico  
della  
Università degli Studi di BariCACUCCI  EDITORE  
BARI

## LA COLLANA «PROFILI DI INNOVAZIONE»

Nelle ricerche giuridiche i profili di innovazione sono talvolta assenti; ciò accade specialmente negli studi che, seguendo la moda o gli orientamenti delle riforme da tempo ventilate, proposte o elaborate, si legittimano con una sorta di rincorsa verso l'attualità che attira l'immediato interesse dei lettori. Tale tendenza rischia di collocare la riflessione giuridica, più seguita, nei periodici di informazione o nei quotidiani. Nell'eleganza della presentazione, nel carattere informato dell'esposizione o nella vivacità di elaborazione di molti studi, anche se in volumi consistenti o scritti sulle riviste giuridiche, spesso l'innovazione appare, ma rischia di perdersi in un'ondata di «*consumismo*» scientifico che lascia perdere le sue tracce dopo poco tempo, salvo rari casi di recupero da parte di qualche attento studioso che intende adempiere al dovere di dominare la letteratura anche più risalente, ma rilevante, sui temi affrontati. Emerge, in questa dimensione, una complessità e pesantezza di informazioni e dati (aggiornati talvolta *ad horas*) che si trasferiscono da un lavoro all'altro lasciando in ombra (se non oscurando) i profili stabili di innovazione che possono provocare un'efficace risposta pluridimensionale: scientifica, culturale, operativa e pratica. L'innovazione significativa nelle scienze giuridiche resta, alcune volte, in questi studi, consegnata a sintetiche riflessioni che, depurate dalla prolissità, dall'attualità o dagli sfoggi di erudizione, muovono approfondimenti e interessi conoscitivi, non di mera attualità, ma proiettabili in tempi più lunghi in cui si ravviva un dibattito culturale e scientifico di spessore. Questa tendenza richiede allora una rinnovata modalità di esposizione dei temi per verificarne, nella reazione conoscitiva, culturale e di ricerca che si provoca, il profilo di innovazione suscettibile di creare forme di liberazione della scienza e della conoscenza giuridica dallo scadimento nella mera osservazione dell'attualità, senza relegarsi in un ambito astratto ed alienante di esclusiva prospettazione teorica. Il dibattito scientifico-culturale a medio o a lungo termine, in questi casi di innovazione (o quanto meno contenenti la proposta di un profilo innovativo da verificare), deve impegnarsi su testi propositivi, anche sintetici, che offrano al lettore di varia estrazione un immediato risultato conoscitivo, persuasivo o meno (non interessa), di chiara identificazione nelle premesse, nell'impostazione, nelle conclusioni e nella documentazione di riferimento. Si può, in altri termini, utilizzare lo schema di una relazione scientifica su di un tema desumibile da uno o più documenti di base costituiti da fonti normative di rilievo, orientamenti giurisprudenziali, testi politici, economici, sociali, culturali e religiosi suscettibili di fornire alle riflessioni scientifiche profili giuridicamente rilevanti. In tal modo la sintesi espositiva congiunta ai documenti di base allegati o richiamati, può fornire elementi utili per un percorso di innovazioni seguito ed arricchito dagli studiosi di settore, ma aperto, interessante e stimolante per lettori non specializzati che vogliono rendersi conto dei nuovi istituti che si aprono nell'applicazione del diritto.

25 aprile 1999

Aldo Lioi dice

## PROFILI DI INNOVAZIONE

Collana diretta da Raffaele Guido Rodio e Vincenzo Tondi della Mura

**Comitato Scientifico:** Luca Antonini, Vincenzo Baldini, Paola Bilancia, Michele Carducci, Emilio Castorina, Elisabetta Catelani, Antonio D'Aloia, Antonio D'Andrea, Luigi D'Andrea, Antonio D'Atena, Gianmario Demuro, Filippo Donati, Mario Esposito, Francesco Gabriele, Aldo Loiodice, Isabella Loiodice, Laura Lorello, Massimo Luciani, Alessandro Mangia, Stelio Mangiameli, Andrea Morrone, Anna Maria Nico, Ida Nicotra, Vasco Pereira da Silva, Anna Maria Poggi, Fabrizio Politi, Raffaele Guido Rodio, Roberto Romboli, Emanuele Rossi, Antonio Ruggeri, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, Antonio Saitta, Antonella Sciortino, Giovanni Serges, Massimo Siclari, Sandro Staiano, Vincenzo Tondi della Mura, Filippo Vari, Giuseppe Verde, Aljs Vignudelli, Lorenza Violini.

**Comitato Editoriale:** Andrea Bonomi, Marco Galdi, Nicola Grasso, Antonio Gusmai, Giuseppe Laneve, Maria Grazia Nacci, Mario Palma, Cecilia Pannacciulli, Michele Troisi.

**Segreteria Editoriale:** Giorgio Cataldo, Romina Cataldo, Antonello Denuzzo, Pasquale Procacci.

*Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte a procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco.*

*La medesima procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.*

*Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.*

Antonio Gusmai

**IL «GOVERNO DEL TERRITORIO»**

Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica

CACUCCI  EDITORE  
BARI

Volume stampato con il contributo dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

*L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato **di interesse storico particolarmente importante** ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.*

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

Finito di stampare nel mese di maggio 2024

© 2024 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## INDICE

<b>Introduzione.</b> Il «governo del territorio» come problematica di «attuazione costituzionale»	pag. 11
I. Sulle questioni di fondo	» 11
II. La faticosa emersione della rilevanza costituzionale del «governo del territorio» nella legislazione statale e regionale	» 14
III. Sulla «concorrenza» della materia nella Costituzione repubblicana	» 24
IV. La (mancata) attuazione costituzionale	» 28

### CAPITOLO PRIMO

#### **TERRITORIO, SPAZI URBANI E MULTIDIMENSIONALITÀ DELL'URBANISTICA**

1. Premessa	» 37
2. Agli albori del fenomeno urbanistico	» 44
3. Urbanistica: un intarsio complesso	» 53
4. Lo Stato e le nuove geometrie territoriali	» 60
4.1 Territorio, autorità e spazi di libertà	» 68
4.2 Politiche urbane e PNRR	» 76
4.3 Uno snodo cruciale: il «diritto fondamentale e sociale all'abitare»	» 85
5. Il «governo del territorio» come spazio normativo lacunoso	» 92

### CAPITOLO SECONDO

#### **SUI FONDAMENTI COSTITUZIONALI DELL'ORGANIZZAZIONE DEL TERRITORIO NELL'ITALIA PRE-REPUBBLICANA**

1. Premessa	» 97
2. Il territorio degli Stati preunitari fra « <i>publica utilitas</i> » e interessi privati	» 99

3.	Stato unitario e progressiva emersione giuridica del bene «paesaggio»	pag. 104
4.	(segue) Le prime attestazioni normative sulla fisiologica connessione giuridica fra tutela del patrimonio storico-artistico e tutela paesaggistico-ambientale	» 108
5.	(segue) La legge-Croce e il definitivo consolidamento della prevalenza dell'«interesse pubblico»	» 112
6.	(segue) La continuità di “vedute” nella legge-Bottai e il rafforzamento dell'intimo legame tra «paesaggio» e «urbanistica»	» 117
7.	Rilievi sulle ragioni della congenita disorganicità delle regole urbanistiche	» 126

### CAPITOLO TERZO

#### **IL «GOVERNO DEL TERRITORIO» NELL'ORDINAMENTO REPUBBLICANO**

1.	Capovolgere le prospettive per cogliere il «momento dell'urbanistica»	» 140
2.	Il dibattito in Assemblea costituente	» 149
2.1	(segue) Il primo contesto della problematica. I lavori della II Sottocommissione: dalla «legislazione primaria regionale» alla «concorrenza» della materia «urbanistica»	» 151
2.2	(segue) Il secondo contesto della problematica: i lavori dell'Assemblea Plenaria e la problematica collocazione della «materia»	» 153
2.3	(segue) Il terzo contesto della problematica: l'on. Di Fausto e la visione unitaria del «governo del territorio»	» 160
2.3.1	(segue) <i>Vox clamantis in deserto</i>	» 166
3.	Il fondamento dell'urbanistica nella Costituzione repubblicana	» 168
3.1	Uno sguardo dall'alto	» 170
3.2	Gli articoli 2 e 3 Cost. come “architravi” della materia in prospettiva “personalistica”	» 177
3.3	L'art. 9 Cost., il contributo di Alberto Predieri e l'equivoco della «panurbanistica»	» 182

3.4	I “nuovi” articoli 9 e 41 Cost. e l’orizzonte di un’urbanistica “biocentrica” in cui ad assumere centralità è la dimensione costituzionale dei doveri	pag. 190
3.5	L’incidenza dell’urbanistica sugli altri diritti, doveri e libertà costituzionali	» 201
4.	Sulla necessità di risolvere un’antinomia tutta interna alla Costituzione, al fine di restituire dignità e senso al sintagma «governo del territorio»	» 213

## CAPITOLO QUARTO

### IL GOVERNO PARTECIPATO DEL TERRITORIO

1.	Considerazioni introduttive: dalle «osservazioni» al Piano regolatore all’«urbanistica partecipata»	» 235
2.	Il «governo del territorio», tra democrazia rappresentativa e nuovi processi decisionali «partecipati»	» 241
3.	La dimensione costituzionale della «partecipazione» al «governo del territorio»	» 254
4.	La partecipazione urbanistica a livello nazionale: il «dibattito pubblico». Verso la sua sostanziale abrogazione?	» 265
5.	La «partecipazione» ed il «dibattito pubblico» a livello regionale	» 278
5.1.	(segue) Il «dibattito pubblico» in Toscana (legge regionale n. 46 del 2013)	» 281
5.2.	(segue) Il «dibattito pubblico» nella legge regionale pugliese n. 28 del 2017	» 283
6.	La «partecipazione» a livello locale: dal «dibattito pubblico» ai «patti di collaborazione» previsti dai regolamenti comunali	» 288
7.	«Partecipazione» e «rigenerazione» nel «governo del territorio»	» 300
8.	La «partecipazione» ed il Terzo settore	» 309
9.	Partecipare, non disunire, «anche nell’interesse delle generazioni future»	» 317

## CAPITOLO QUINTO

### **LA PERSONA UMANA, IL «GOVERNO DEL TERRITORIO» IN «TRANSIZIONE» E LE SOLLECITAZIONI DERIVANTI DAL COSTITUZIONALISMO AMBIENTALE**

1. La prospettiva personalistica come fonte di arricchimento dei principi di diritto ambientale pag. 325
  2. Transizione (non soltanto) ecologica » 331
  3. Rilievi sull'interconnessione delle funzioni di programmazione economica e pianificazione urbanistica in un'ottica "rigenerativa" » 344
  4. Dal «governo del territorio» al «governo dell'ambiente»? » 358
  5. Oltre la «siepe» » 364
- Indice Bibliografico » 371



## INTRODUZIONE

### Il «governo del territorio» come problematica di «attuazione costituzionale»

#### *I. Sulle questioni di fondo*

Il «territorio» e il suo «governo» vivono in una dimensione costellata di valori e principi costituzionali non sempre adeguatamente emersi nella realtà normativa, amministrativa e fattuale. I risvolti applicativi della materia urbanistica, tipica e più pregnante espressione della funzione di amministrazione e di «governo del territorio» dello Stato, ne rappresentano un plastico esempio. Se da una parte, invero, il complesso sistema normativo urbanistico sembra ancora troppo spesso collidere con la tutela di beni “differenziati”, come il paesaggio, il patrimonio storico-culturale e, non da ultimo, l’ambiente<sup>1</sup>; dall’altra

---

<sup>1</sup> Per tutti, si veda l’impostazione di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, 223, il quale, trattando del rapporto tra «ambiente» e «governo del territorio» in quanto «materie costituzionali», afferma: «Possiamo, comunque, considerare il governo del territorio come quella parte dell’insieme di regole sull’uso del territorio, prevalentemente poste in essere a livello regionale-locale, mediante atti di pianificazione spaziale, più direttamente attinente alla disciplina delle sue trasformazioni fisiche nel perseguimento di molteplici interessi e obiettivi. *Tra questi ultimi, l’interesse ambientale, in linea di principio, non dovrebbe giocare un ruolo preponderante nell’operazione di ponderazione o bilanciamento che caratterizza la pianificazione spaziale, che ha, peraltro, nell’assetto urbanistico delle città e nella loro espansione il proprio fulcro.* In sostanza il “governo del territorio” è soprattutto costituito da un insieme di regole procedurali, pone al centro, cioè, il fatto che l’uso dello spazio da parte della comunità debba essere regolato secondo certe tecniche (quelle dell’urbanistica appunto) e non sia libero, laddove l’ambiente è viceversa soprattutto una materia-fine, conta cioè per essa più il risultato (conservare o ricostituire “equilibri ambientali” di qualche genere) dei mezzi atti a conseguirlo» (corsivi aggiunti).

pare aver condotto le attività dei legislatori e il lavoro di giudici e funzionari amministrativi ad obliare quasi del tutto la rilevanza che sullo stesso «governo del territorio» assume quella parte dell'impianto costituzionale relativo alla garanzia dei diritti, dei doveri e delle libertà fondamentali<sup>2</sup>.

Del resto, sono le stesse criticità rinvenibili nelle discipline extra-giuridiche che si occupano della materia (indagini filosofiche, politiche, sociologiche, urbanistiche) ad interrogare il giurista sulle possibili risposte che l'ordinamento italiano è in grado di offrire in termini di tutela della vivibilità umana nei contesti territoriali, oltre che di sostenibilità ambientale delle attività produttive all'interno e all'esterno delle aree urbanizzate (artt. 9, 32, 41 e 44 Cost.). Ad entrare primariamente in gioco sono le libertà e i diritti fondamentali (come si vedrà, numerosi), la dignità umana e i doveri inderogabili di solidarietà che legislatori ed interpreti-applicatori sono chiamati a garantire in condizioni di sostanziale eguaglianza di opportunità su tutto il territorio nazionale (artt. 2, 3 e 5 Cost.)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> In merito valga, fin da ora, una considerazione di ordine costituzionale di carattere "organico", che tornerà utilissima per la comprensione dello stesso «governo del territorio». Materia-funzione, come visto poco sopra, "differenziata" (*recte*, "isolata") dagli altri beni/interessi costituzionali dalla prevalente dottrina di settore. Il «territorio» oggetto di «governo» non è un qualcosa di diverso dal «paesaggio» o dall'«ambiente», come tale passibile di estraneazione dalla trama dei diritti e dei principi fondamentali. Anzi, ad essere a monte criticabile è la stessa scomposizione in «ambiente, biodiversità ed ecosistemi» oggi presente nel testo dell'art. 9 Cost., dacché «il concetto di ambiente sarebbe in grado di ricomprendere anche la biodiversità e gli ecosistemi». E tanto, nonostante «la scelta di estrapolare o comunque dare evidenza a 'biodiversità' e a 'ecosistemi' ha una sua logica sistematica: tra paesaggio, biodiversità ed ecosistemi vi è una forte interconnessione». In tal senso, R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi – Paper*, 6 aprile 2022, 5-6.

<sup>3</sup> Per quanto, come si vedrà, non mancano importanti ed implicite aperture "costituzionalmente orientate", tanto nella giurisprudenza costituzionale che in quella comune. Pronunce da cui non è difficile desumere quanto l'urbanistica ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possano essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma debbano concepirsi come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico dello stesso; uno sviluppo che tenga conto sia delle esigenze e dei fabbisogni abitativi, sia dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e, quindi, della vita salubre degli abitanti. Cfr., sin d'ora, Corte cost., sentt. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004; oltre che la storica sent. n. 2710 del 2012 della IV Sezione del Consiglio di Stato.

Nondimeno, è sufficiente anche un'analisi sommaria dei principali testi legislativi vigenti per avvedersi della materiale inaccessibilità di tali norme fondamentali all'interno delle discipline poste a presidio del «governo del territorio». A cominciare da quelle riguardanti l'edilizia e l'urbanistica, in cui principi, diritti e doveri contenuti nella Carta repubblicana appaiono inesorabilmente precipitare, si vedrà anche questo, sullo sfondo. Trattasi evidentemente di una inaccessibilità dapprima concettuale, dipendente, a monte, da un'approssimativa cultura costituzionale ormai imperante nelle classi politiche a tutti i livelli di governo. Condizione che, a cascata, non può che naturalmente riflettersi sulle attività delle Amministrazioni pubbliche chiamate ad applicare – nei fatti – il precipitato contenutistico di tali normative<sup>4</sup>.

Di qui la necessità o, se si preferisce, il bisogno di una vera e propria palingenesi costituzionale del «governo del territorio» che metta in evidenza quanto tale materia/funzione<sup>5</sup>, al di là di qualsivoglia progetto di riforma, veda inestricabilmente legati l'uomo e il territorio,

---

<sup>4</sup> Su un piano ad esso interconnesso, ossia quello che attiene alla tutela del «paesaggio» e alle implicazioni normative derivanti dalla difficile distinzione tra «fruizione» e «tutela» dello stesso, non a caso è stata di recente ravvisata una sorta di responsabilità del «mondo giuridico» nel creare inefficienze applicative. È quanto sostenuto da A.M. NICO, *Introduzione alla seconda sessione – Fruizione versus tutela*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2/2022, 121, in occasione del Convegno “*Paesaggio: nozione, trasformazioni, tutele*” svoltosi a Capri il 30 ed il 31 maggio 2022, a cent'anni di distanza dal “*Primo convegno del Paesaggio*” (tenutosi sempre a Capri il 9 e 10 luglio 1922). Secondo l'Autrice, invero, «a complicare tutto questo difficile rapporto tra fruizione e tutela [del paesaggio, n.d.r.] ha contribuito il diritto, in senso lato. Non mi riferisco alla parte buona della normativa, termine che volutamente utilizzo per includere in esso fonti di rango diverso, che è stata utile e necessaria per definire un assetto vitale del territorio italiano per la sua tutela, ma a tutto quel coacervo di norme prive di un che minimo di coordinamento che consentisse alle Amministrazioni e agli Enti, ognuno con la propria competenza, di coniugare questo difficile rapporto tra tutela e fruizione. Ciò ha avuto dei riflessi negativi sul paesaggio e sulla tutela. [...] La “confusione” normativa è stato il terreno fertile che ha consentito di non offrire la giusta tutela al paesaggio».

<sup>5</sup> Con specifico riguardo all'individuazione della stessa natura della “materia” «governo del territorio», opportunamente è stato rilevato che uno dei principali problemi che ha dovuto affrontare la Corte costituzionale «riguarda la sua definizione». E questo perché «solo per convenzione può dirsi che governo del territorio [sia] una materia», che presuppone non già la mera «tutela», intesa come «perseguimento di un obiettivo», bensì, il vero e proprio «governo», inteso come «gestione ordinata di una funzione». Sicché, il «governo del territorio», non sarebbe tanto una materia, bensì una «funzione». Così, R. BIFULCO, *Governo del territorio (art. 117.3)*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 340.

ossia la vita in ogni sua concreta forma di manifestazione ecosistemica<sup>6</sup>.

## II. *La faticosa emersione della rilevanza costituzionale del «governo del territorio» nella legislazione statale e regionale*

L'espressione «governo del territorio» viene inserita nel testo della Carta repubblicana con la l. cost. n. 3 del 2001, come noto recante modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Nella legislazione, tale sintagma si rintraccia nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, emanato in ossequio alla delega di cui all'art. 1 della l. 22 luglio 1975, n. 382, per l'attuazione dell'ordinamento regionale. Se si osservano gli altri due formanti, quello dottrinale e quello giurisprudenziale, il «governo del territorio» sembra poi aver avuto un'emersione graduale, precipuamente legata alle sempre più intense connessioni che la materia «edilizia» (ricomprensiva di tutto ciò che riguarda la costruzione e la manutenzione degli edifici pubblici e privati) ha in-

---

<sup>6</sup> Sul punto giova rammentare quanto da ultimo ha sostenuto una sensibile dottrina: «una Carta costituzionale, quale la nostra, ricca di espressioni assiologicamente pregnanti, mirabilmente enunciate nei principi fondamentali e, a seguire, nella parte sostantiva, richiede, in primo luogo, di essere attuata, senza peraltro che ciò debba portare ad escludere in modo categorico il suo aggiornamento anche (e in primo luogo) nella parte suddetta». Così, A. RUGGERI, *La Costituzione tra attuazione e riforma*, in [www.cost22.it](http://www.cost22.it), marzo 2023. Del resto, come pure di recente è stato detto, «la trasformazione costituzionale, quale realtà complessa che investe elementi giuridici e metagiuridici è una condizione osservata – potrebbe dirsi – *ex parte constitutionis*, ponendosi attenzione alle sue ricadute anche nella sfera del non-normativo, su presupposti ed aspettative costituzionali». È questo il pensiero di V. BALDINI di recente espresso nella *Introduzione* al suo ultimo lavoro di carattere monografico (*Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Cacucci, Bari, 2023, 12). Resta ad ogni modo un tema cruciale che, però, in questa sede può soltanto essere lambito, vista la complessità delle implicazioni. Ci si riferisce al fatto che, in epoca contemporanea, importanti «trasformazioni» ordinamentali spesso si affermano (esclusivamente) in sede pretoria, andando così a scardinare le geometrie del «trinomio potere/dovere/responsabilità» gravante sugli organi costituzionali, per come originariamente disegnato dai Costituenti. Su tale problematica si sofferma R.G. RODIO, *La Corte si pronuncia ancora sulla responsabilità dei magistrati*, in *PasSaggi Costituzionali*, n. 2/2022, 267 ss., a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti. Sulle trasformazioni che hanno storicamente investito la «cultura della giurisdizione», si veda, poi, ampiamente, F. DAL CANTO, *Le trasformazioni della legge sull'ordinamento giudiziario e il modello italiano di magistrato*, in *Quad. cost.*, n. 3/2017, 671 ss.

staurato con la funzione «urbanistica»<sup>7</sup>. E tanto, in un’ottica che le vede entrambe «traguarda[re] le più recenti concezioni di territorio, considerato non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)»<sup>8</sup>.

Un percorso, quello appena descritto, per vero non sempre lineare, che nel tempo ha dovuto necessariamente includere – nella strumentazione urbanistica – la tutela del «paesaggio» e dei beni storico-culturali (si pensi ai piani paesistici), oggi rafforzata dalla tutela dell’«ambiente», della «biodiversità» e degli «ecosistemi», «anche nell’interesse delle generazioni future» (secondo il dettato della l. cost. n. 1 del 2022, di revisione degli artt. 9 e 41 Cost.)<sup>9</sup>. Profili complessi di tutela urbanistica, questi ultimi, peraltro non affatto nuovi, dacché, come si avrà modo di osservare nel corso della trattazione, per molti aspetti già affiorati nella cultura e nella legislazione di ordinamenti costituzionali anteriori a quello repubblicano<sup>10</sup>.

Tuttavia, è bene precisarlo sin d’ora, sul piano costituzionale il tema non si esaurisce nella problematica inerente alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Invero, i contenuti della disciplina «governo del territorio» rinvenuti in atti normativi (non solo legislativi, ma anche regolamentari e pianificatori) investono

---

<sup>7</sup> Alcuni commentatori, al fine di definire il rapporto intercorrente tra «edilizia» e «urbanistica», hanno proposto la metafora geometrica dei due cerchi intersecantisi, entrambi racchiusi in una più ampia circonferenza rappresentata dal «governo del territorio». Si veda, in particolare, D. VAIANO, *Art. 1 (L) Ambito di applicazione*, in R. GAROFOLI – G. FERRARI, *Codice dell’edilizia*, Neldiritto Editore, Molfetta, 2015, 9.

<sup>8</sup> Per utilizzare le parole di Corte cost., sent. n. 179 del 2019, *Considerato in diritto* n. 12.1, la quale, interrogata dalla legislazione lombarda, sembra così aver ben inteso lo stesso «consumo di suolo» quale fattore critico della riproduzione sociale. Pronuncia, questa, su cui si è soffermato G. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell’autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, il quale non ha mancato incidentalmente di rilevare che il «boom edilizio ed immobiliare che ha contrassegnato il ventennio 1990-2010 ha avuto conseguenze rilevanti non solo sulla drastica riduzione delle superfici a verde e coltivabili, ma anche sull’incremento dei rischi di natura idrogeologica e sul manifestarsi di una profonda crisi economica che, tutt’oggi, non sembra ancora superata» (pp. 122-123).

<sup>9</sup> Da ultimo, sulla compressione dello *ius aedificandi* in nome del «valore paesaggistico», N. PIGNATELLI, *L’autorizzazione paesaggistica: il procedimento amministrativo come sede di attuazione dei valori costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 21/2023, 122 ss.

<sup>10</sup> Di tali aspetti si darà conto nei Capitoli II e III del presente lavoro.

molteplici profili attinenti alle libertà ed ai diritti della persona, considerata sia singolarmente che nelle formazioni sociali ove la stessa vita umana si arricchisce e prende forma<sup>11</sup>.

La percezione di tale stato “costituzionale” delle cose non sembra però aver informato, specie inizialmente, la condotta di nomoteti e funzionari dell’Amministrazione pubblica<sup>12</sup>.

Basti pensare al fatto che, dalla “legge generale” urbanistica (l. 17 agosto 1942, n. 1150) sino alla legge n. 765 del 1967 (denominata legge “ponte” proprio perché – secondo le intenzioni del legislatore dell’epoca – avrebbe dovuto rappresentare un momento di passaggio verso una più ampia riforma urbanistica invero mai pervenuta), la trasformazione e l’utilizzo del territorio sono stati improntati alla metrica dell’opportunità e dello scriteriato utilizzo del suolo. In tale fase della storia repubblicana, in cui peraltro si è assistito all’equiparazione del c.d. «programma di fabbricazione» (contenente soltanto direttive per lo sviluppo degli agglomerati urbani) al «piano regolatore generale» (PRG), gli interventi edilizi sono stati infatti improntati a logiche nient’affatto edificanti, responsabili di un irrefrenabile consumo di nuovo suolo tutt’altro che «razionale» e finalizzato alla generazione di «equi rapporti sociali» (per dirla con le parole dei Costituenti, *ex art. 44 Cost.*)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Non per nulla, il «terreno della sicurezza urbana è diventato [...] un ambito emblematico, in cui finalità di sicurezza e di incolumità pubblica, ma anche di decoro urbano, possono entrare in tensione e collisione con espressioni dell’autonomia individuale e collettiva». Così, F. PIZZOLATO, *Città e diritti fondamentali: le ambivalenze della politicità dei diritti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2022, 159, in una riflessione che opportunamente non manca di evidenziare sin da subito quanto la stessa città, «forma archetipa del sociale», sia «il luogo simbolico e originario del politico e del diritto» (p. 155). Su tali ultimi, cruciali, aspetti si avrà modo di ritornare *infra*, nel corso del primo Capitolo.

<sup>12</sup> Sulle difficoltà riscontrate dai Comuni nel garantire un effettivo controllo sugli interventi edilizi, si veda, di recente, L. GOLISANO, *L’inefficacia degli atti tardivi e i presupposti per la formazione del silenzio-assenso in materia edilizia*, in *federalismi.it*, fasc. n. 4/2023, 40 ss.

<sup>13</sup> Il «programma di fabbricazione» è stato introdotto dall’art. 34 della legge urbanistica nazionale (n. 1150 del 1942) come allegato al regolamento edilizio nei Comuni sprovvisti di piano regolatore. Si caratterizza per la sua snellezza procedurale (nel relativo procedimento di approvazione non è prevista la fase della pubblicazione prodromica alle osservazioni che, risultano dunque, non contemplate). Nel vigente sistema normativo i programmi di fabbricazione sono, da un lato strumenti urbanistici ad ogni effetto; e, dall’altro, sono equiparati – nella sostanza – ai piani regolatori generali. È questa l’opinione della dottrina dominante e l’orientamento della prevalente giurisprudenza amministrativa, in conformità – del resto – a quanto affermato dal giudice delle leggi, il quale ha accolto la tesi della

Il massiccio e disorganizzato proposito edificatorio, tradottosi nella crescita esponenziale – in termini volumetrici – delle aree periferiche, ha contribuito così a disvelare una realtà la cui trama risultava (e, per molti aspetti, ancora risulta) avviluppare la possibilità di realizzazione della persona umana, oltre che compromettere gli equilibri ecosistemici in molte realtà del Paese. Carezza pressoché totale di servizi, da quelli primari a quelli secondari; mancanza di spazi di condivisione *infra*-urbana, del tutto assenti nel momento pianificatorio; conseguentemente, emarginazione sociale come riflesso di mal compiute o alterate zonizzazioni tracciate nel PRG<sup>14</sup>. In definitiva, nelle azioni (e nelle omissioni) delle Amministrazioni pubbliche (non soltanto locali) chiamate a governare il territorio, non vi era traccia dell'inveramento dei principi costituzionali. Né, tantomeno, della concretizzazione dei doveri<sup>15</sup> e dei diritti di libertà fondamentali<sup>16</sup>.

Ed è in questo contesto di pratica neutralizzazione applicativa del dettato costituzionale che interverrà la succitata legge-ponte, susseguita al disastro del Vajont e alla frana di Agrigento, eventi che scossero a tal punto l'opinione pubblica da condurre il Legislatore ad aprire, per la prima volta nel dopoguerra, un più attento dibattito sull'urbanistica che sfocerà nella legge n. 765 del 1967. Un sistema di norme, quest'ultimo, la cui adozione si rese in qualche modo necessaria al fine di rimodulare quei metodi pianificatori che, una volta di più, avevano mostrato la loro incapacità di organizzare razionalmente gli spazi della vita individuale e collettiva. Di talché, con

---

equiparazione dei programmi in oggetto ai piani regolatori generali quanto alla possibilità di imporre vincoli specifici (Corte cost., sent. n. 23 del 1978).

<sup>14</sup> Utili, sul punto, le considerazioni di A.M. SANDULLI, *Il regime dei suoli dopo il nuovo intervento della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1980, I, 21 ss.

<sup>15</sup> Sulla rilevanza del sistema costituzionale dei «doveri» si veda, sin d'ora, l'ancora attuale studio di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, su cui, da ultimo, è tornato a riflettere V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4/2021, 303 ss.

<sup>16</sup> Bisognerà attendere, a completamento della legge-ponte, il D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 (*“Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o alla revisione di quelli esistenti, ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765”*), per l'introduzione di «standard edilizi» e la suddivisione del territorio comunale in «zone territoriali omogenee». Su tali aspetti, si avrà modo di ritornare *infra*, nel corso del Capitolo III.

l'intento di ricostituire quel canale di derivazione delle finalità della disciplina urbanistica dai principi costituzionali, non di rado occluso dall'“interessata” interposizione di proprietari ed imprenditori (*recte*: speculatori), la legge-ponte estese lo strumento della “licenza edilizia” anche al di fuori dei centri abitati, quale titolo necessario per poter realizzare nuove costruzioni sul territorio della Repubblica. Tuttavia, nell'alveo di quella tendenza “localistica” che ancora oggi informa di sé una gran parte degli interventi attraverso cui prende “forma” il «governo del territorio», tale “autorizzazione” veniva quasi sempre rilasciata come semplice atto sindacale anche per consentire i piani di lottizzazione privata, con evidente compromissione delle pur necessarie garanzie di vivibilità degli insediamenti da realizzare<sup>17</sup>. Per questa via, la legislazione urbanistica sembrava del tutto sganciata dal dovere di attuazione dei principi costituzionali, stante anche i ritardi con cui i Comuni hanno modificato e poi applicato il Piano regolatore<sup>18</sup>. A ciò si aggiunga la carenza di personale che ha non poco rallentato l'azione delle Amministrazioni locali e la pressione che esse quotidianamente subivano da parte di operatori economici e proprietari, di frequente “sostenitori” di una applicazione “particolaristica” del PRG<sup>19</sup>.

Simili problematiche non saranno risolte neppure dall'introduzione della “concessione edilizia”, la quale, prima di trasformarsi in “permesso di costruire” (nel Testo unico in materia edilizia – d.P.R. 380/2001 – che qui sembra ispirarsi al modello francese<sup>20</sup>), ha di fatto disvelato evidenti punti di contatto con la precedente “licenza

---

<sup>17</sup> A darne conto, illustrando gli aspetti di criticità è, di recente, M.R. SPASIANO, *Edilizia*, in AA.Vv., *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 126 ss.

<sup>18</sup> Sulle varie tipologie di atti *lato sensu* “autorizzatori” o “permissivi”, si veda, per tutti, A.M., SANDULLI, *Notazioni in tema di provvedimenti autorizzativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 784; ID., *Abilitazioni, autorizzazioni, licenze*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, 3 ss.; L. ACQUARONE, *Contributo alla classificazione delle autorizzazioni amministrative*, Giuffrè, Milano, 1962.

<sup>19</sup> Non a caso, come sottolineano F. SALVIA – C. BEVILACQUA – N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Wolters Kluwer, Milano, 2021, 51, la legge-ponte «nasce da un'esigenza fondamentale di salvaguardia del territorio in un momento in cui il c.d. boom economico degli anni '50 e '60 del secolo scorso cominciava a produrre dissesti territoriali non indifferenti».

<sup>20</sup> A ricordarlo è M.A. SANDULLI, *Edilizia*, in *Enc. dir., Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 408.



edilizia”<sup>21</sup>. Cosicché, all’interno di una pluralità diversificata di interventi micro-settoriali, la disciplina urbanistica ha conosciuto la moltiplicazione dei titoli «autorizzatori» a cui, peraltro, non sembra essere corrisposta un’effettiva «semplificazione» dei «controlli preventivi» funzionale ad assicurare – non solo ad operatori economici, ma anche, più in generale, ai consociati<sup>22</sup> – certezza sul legittimo avvio delle attività edilizie e sulla conseguente spendibilità dei relativi titoli di legittimazione<sup>23</sup>. Con il risultato, ancora di recente denunciato da accreditata dottrina di settore che, ad essere di fatto pregiudicate dalla (ancora vigente) normativa sulla semplificazione in materia edilizia (il riferimento è soprattutto alla SCIA, “segnalazione certificata di inizio dell’attività”, e alla “comunicazione di inizio lavori”, con o senza “asseverazioni”, c.d. CIL/CILA), sono spesso situazioni giuridiche di rango costituzionale (su tutte, *ex artt.* 41, 42 e 44 Cost., il regime della proprietà riflettentesi, a sua volta, sull’equilibrato esercizio dell’iniziativa economica inerente al razionale utilizzo del suolo) compromesse dal (mal)funzionamento degli uffici tecnici. Tali normative, invero, appaiono costringere «operatori e interpreti a districarsi in un quadro tecnico-normativo particolarmente complesso e incerto, inevitabilmente aggravato dalla sovrapposizione dei diversi livelli di competenza spettanti agli enti locali e all’intreccio degli strumenti di pianificazione urbanistica e delle non poche deroghe via via introdotte dal legislatore alle relative disposizioni»<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Sulle questioni sollevate dalla nuova concessione edilizia, si vedano A.M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in *Riv. guir. ed.*, 1978, II, 755 ss.; e L. MAZZAROLLI, *Sul nuovo regime della proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, 1 ss.

<sup>22</sup> Non è un caso che il Legislatore statale, facendo leva sul principio di leale collaborazione, abbia demandato al Governo, alle Regioni e alle autonomie locali la conclusione di accordi o intese per l’adozione di uno schema di regolamento edilizio-tipo, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti richiesti (cfr. art. 17-*bis* d.l. 12 settembre 2014 – c.d. “Sblocca Italia”, convertito con modificazioni nella l. 11 novembre 2014, n. 165). Lo schema (costituente, ai sensi delle lett. *e* ed *m* dell’art. 117 Cost., «livello essenziale delle prestazioni» che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale) reca 42 definizioni standardizzate uniformi cui dovrebbero adeguarsi tutti i Comuni ed è stato recepito da tutte le Regioni ordinarie, esclusa l’Umbria, dopo essere stato approvato con d.P.C.M. 20 ottobre 2016.

<sup>23</sup> La natura sostanzialmente autorizzatoria dei titoli edilizi è confermata dal giudice delle leggi, a partire da Corte cost., sent. n. 5 del 1980.

<sup>24</sup> Sulla complessità e sui risvolti di tali aspetti “tecnici”, per vero ancora dibattuti nella dottrina specialistica, cfr. M.A. SANDULLI, *Edilizia*, op. cit., 405 ss., da cui è tratta la citazione presente nel testo (p. 416).

Criticità, queste, che si sono sommate a quelle derivanti dalla presenza di una molteplicità di Piani (anche “Esecutivi”), a loro volta soggetti alla predisposizione di «varianti» c.d. “puntuali” al PRG o al PUG. Non a caso, taluni in merito hanno potuto ben sostenere che, «per una vera e propria interversione culturale e politica», in non pochi casi l'impressione che si ha è quella che gli stessi «Piani si approv[i]no per prevedere le varianti». Con il correlato rischio, tra gli altri, della conseguente «perdita di sistematicità delle scelte urbanistiche» e della «loro sostituzione con “spezzoni” di disciplina del territorio, frammentati ed atomizzati»<sup>25</sup>.

Per completare questa breve rassegna di strumenti *sub*-costituzionali atti a «governare» il territorio, non può che venire in rilievo, oltre che il Testo unico in materia edilizia (d.P.R. 380/2001)<sup>26</sup>, l'istituto

---

<sup>25</sup> A rammentarlo è G. ARIETE, *Le nuove forme dello “ius variandi” nella pianificazione urbanistica e territoriale*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. n. 2/2023, 7. Esigenze particolari di edificazione e di insediamento sono state, invero, precipuamente soddisfatte in due modi: 1) attraverso le cosiddette “varianti puntuali” (qualora nella planimetria di Piano regolatore non esistesse una possibilità edificatoria conforme all'interesse emergente, l'Amministrazione ed il Comune potevano fare approvare il progetto di un'opera pubblica, di una scuola, di una strada, di una struttura religiosa, di una struttura sportiva, attraverso un progetto che diventava variante – e, tutt'ora, è “variante” – del PRG o PUG, a seconda delle Regioni. È in questo modo che si è raggiunto rapidamente l'obiettivo della trasformazione del territorio e del raggiungimento degli scopi di interesse pubblico-costituzionale tutelati dallo Stato ed affidati da quest'ultimo alle Regioni ed ai Comuni); 2) attraverso la moltiplicazione dei “piani esecutivi”, ossia attraverso una pluralità di piani aventi tutti efficacia pari ai piani particolareggiati o di lottizzazione (si pensi ai piani di insediamento produttivi, ai piani commerciali, ai piani di edilizia economica popolare, ai piani di recupero territoriale, ed altri simili. Come è stato detto, se si guarda «alla prassi effettiva e alle innovazioni introdotte nel sistema della legislazione speciale, l'assetto del territorio appare piuttosto la risultante di una serie di spinte e contospinte orizzontali provenienti da una pluralità di centri di potere pubblici, semi pubblici e privati che – pur confluendo formalmente nel piano regolatore generale attraverso lo stratagemma della variante atipica (automatica o semiautomatica) – fanno perdere tuttavia allo stesso quel carattere di «organicità» e soprattutto di «definitività» che secondo il disegno originario avrebbe dovuto avere. Qualcuno ha parlato di depianificazione, poiché l'assetto del territorio, non sarebbe più cristallizzato in strumenti urbanistici *sub specie aeternitatis*, ma frutto di processi decisionali ravvicinati nel tempo, sollecitati peraltro da soggetti diversi da quelli abilitati istituzionalmente al governo del territorio. Le autorità urbanistiche in tal modo non appaiono più come veri pianificatori (arbitri delle sorti di un certo territorio), ma piuttosto come mediatori (peraltro) deboli tra i numerosi soggetti pubblici e privati portatori dei diversi interessi coinvolti dal piano». Così, F. SALVIA – C. BEVILACQUA – N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, cit., 64.

<sup>26</sup> ...il quale, nella seconda parte (art. 52 ss.), raccoglie la normativa tecnica per la realizzazione dei manufatti pubblici e privati, valida sull'intero territorio nazionale. In particolare, tali disposizioni definiscono: a) i criteri generali tecnico costruttivi per la progett-

dell'«espropriazione per pubblica utilità» (oggi disciplinato dal d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327), il quale, dando attuazione agli artt. 42, comma 3, 3 e 2 Cost., ha costituito un valido meccanismo per perseguire concretamente la prevalenza dell'interesse pubblico sui plurimi interessi meramente privatistici che parcellizzano l'unico territorio della Repubblica, inteso come mera porzione materiale e non come più complessa trama di relazioni socio-economico-politiche che da esso si diramano<sup>27</sup>.

In questa prospettiva sono state le Regioni, con le loro leggi e con interventi più puntuali, ad aver assunto una spiccata centralità nella materia urbanistica, sol che si pensi a come, nella perdurante assenza di una legge nazionale, la stessa “rigenerazione urbana” abbia sperimentato prime forme applicative proprio all'interno di leggi regionali<sup>28</sup>.

Ancora oggi, dunque, è a livello regionale che si tenta di fornire una risposta normativa a quegli “interessi differenziati” che venano la

---

tazione, l'esecuzione e il collaudo e il loro consolidamento; *b*) i carichi e i sovraccarichi, anche in considerazione della tipologia di costruzione, della sua destinazione d'uso e della verifica della sicurezza; *c*) le indagini sui terreni e rocce, la stabilità dei pendii e delle scarpate, le opere di sostegno e di fondazione, i criteri per la realizzazione di ponti, dighe, serbatoi, prefabbricati, acquedotti, ecc.; *d*) la protezione dagli incendi. Disposizioni particolari sono poi previste per le barriere architettoniche, per la edificazione in zona sismica, per la sicurezza degli impianti e per il contenimento del consumo di energie. Come è stato rilevato, però, queste «fonti» si intersecano – e talvolta confliggono – con le previsioni degli strumenti urbanistici (generali e particolareggiati), che, pur non avendo valore e forza di “fonte” normativa, stabiliscono le regole di utilizzazione delle varie zone del territorio e, per effetto delle leggi che vi rinviano (*in primis* il t.u.), vincolano a loro volta l'attività edilizia». Tali aporie sono, ancora una volta, rilevate da M.A. SANDULLI, *Edilizia*, op. cit., 407.

<sup>27</sup> Tali profili saranno oggetto di disamina nel Capitolo II.

<sup>28</sup> E tanto, sembra, nell'alveo di una non propriamente lineare prospettiva dottrinale che, ancor prima della riforma degli artt. 9 e 41 Cost., era già orientata ad attribuire cospicue funzioni di tutela dell'ambiente in capo a tutti i livelli di governo. In tal guisa, di fatto, da una parte depotenziando lo Stato, a cui spetta, *ex art.* 117, comma 2, lett. *s*), Cost., l'esclusiva “regia”; e, dall'altra, generando inefficienze complessive di tutela determinate dalla frammentazione dell'“ambiente” dello Stato. Su questa linea, tra gli altri, P.L. PORTALURI – C. NAPOLITANO, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021, 243 ss. Non sono chiaramente mancate critiche avvedute nei riguardi di tali assunti. Si veda, in tal senso, M. RENNA, *L'allocatione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *op. ult. cit.*, 148 ss., che rileva, ad esempio, l'inadeguatezza del livello comunale ad esercitare competenze amministrative in materia ambientale. In argomento, cfr., anche, B.L. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2022, 63 ss.

materia urbanistica e che, nella generalità dei casi, contribuiscono alla relativa differenziazione – appunto – da Regione a Regione. In altre parole, è la Regione l'ente territoriale che è sembrato poter meglio (o comunque più prontamente) garantire le esigenze (abitative, di sviluppo economico, di rigenerazione urbana, di soddisfazione dei bisogni energetici, etc.) che emergono a livello territoriale<sup>29</sup>. E tanto è com-

---

<sup>29</sup> Tale tendenza ha anche trovato l'avallo del giudice delle leggi. Ad esempio, sul tema della perimetrazione della potestà legislativa in materia di recupero edilizio e di rigenerazione urbana di rilievo appare, da ultimo, la sent. n. 119 del 2020 della Corte costituzionale. Con tale pronuncia la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 64 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (norma di interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge della regione Veneto n. 14 del 2009), che «mira a consentire gli interventi di rivitalizzazione del patrimonio edilizio esistente, e cioè a realizzare un obiettivo generale di interesse pubblico, perseguito con disposizioni incentivanti di carattere straordinario, limitate nel tempo e operanti per zone territoriali omogenee». In tale sentenza la Corte – alla luce della sopravvenuta novella al comma 1-ter dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia) recata dall'art. 10, comma 1, lett. a), del D.L. n. 76/2020 – ha messo in luce, al fine di determinare il punto di equilibrio tra la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione e la potestà legislativa concorrente della regione in materia di governo del territorio ex art. 117, terzo comma, «come alle Regioni non sia precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo la deroga stessa riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate (*ex plurimis*, sentt. n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013)». Da tale pronuncia sembra emergere, da un lato, una valorizzazione della potestà legislativa regionale in ambiti, quali quelli della demolizione e ricostruzione edilizia, direttamente funzionali agli interventi di rigenerazione urbana e, dall'altro, un orientamento favorevole nei confronti di interventi legislativi regionali che prevedano forme temporanee di incentivazione per operazioni di recupero e rigenerazione di ambiti territoriali omogenei anche in deroga al quadro normativo nazionale. Nella citata pronuncia n. 119/2020 la Corte costituzionale ha sottolineato, in particolare, che «la deroga alla disciplina delle distanze realizzata dagli strumenti urbanistici è stata [...] ritenuta legittima sempre che faccia riferimento ad una pluralità di fabbricati ("gruppi di edifici") e sia fondata su previsioni plano volumetriche, che evidenzino una capacità progettuale tale da definire i rapporti spazio-dimensionali e architettonici delle varie costruzioni considerate come fossero un edificio unitario, ai sensi dell'art. 9, ultimo comma, del D.M. n. 1444 del 1968, disposizione, quest'ultima, che rappresenta la sintesi normativa del punto di equilibrio tra la competenza statale in materia di ordinamento civile e quella regionale in materia di governo del territorio (sentenze n. 13 del 2020, n. 50 e n. 41 del 2017, n. 185 e n. 178 del 2016, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013)». Di rilievo appare anche quanto evidenziato dalla Corte costituzionale nella recente sent. n. 202 del 2021, a proposito della incomprimibilità ad opera del legislatore regionale dell'autonomia dei Comuni nell'esercitare la funzione fondamentale loro assegnata in materia di pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale e di partecipazione alla pianifi-

provato anche dall'introduzione delle c.d. ZES (Zone Economiche Speciali), le quali, in vigore dal 2017, consistono in aree geografiche localizzate nel Mezzogiorno, all'interno delle quali trova applicazione una legislazione economica di vantaggio finalizzata a coniugare coesione sociale e territoriale. Peraltro, è lo stesso originario PNRR (*Missione 5, Componente 3, l'Investimento 4: Interventi per le Zone Economiche Speciali*) a prevederne il rafforzamento, a tal fine indirizzando una parte degli investimenti infrastrutturali da esso previsti alla realizzazione o al miglioramento dei collegamenti delle ZES con la rete nazionale dei trasporti e con le reti Trans Europee (TEN-T), da perseguirsi mediante la realizzazione di linee ferroviarie ed opere di urbanizzazione primaria. Ancora una volta, dunque, è a livello decentrato, non già statale, che le complesse problematiche connesse al «governo del territorio» vengono affrontate<sup>30</sup>. In un'ottica, oggi, peraltro di “blocco”, visto che, a partire dal 1° gennaio 2024, le otto ZES originariamente previste sono divenute un'unica area speciale<sup>31</sup> (ZES “unica” per il Mezzogiorno, istituita dal d.l. n. 124 del 2023, convertito con modifiche dalla l. n. 162 del 2023)<sup>32</sup>.

---

cazione territoriale di livello sovracomunale e della contestuale possibilità che, a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali, la legge regionale, in quanto fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali, preveda tuttavia interventi in deroga a tali strumenti (sent. n. 245 del 2018). Si tratta di una affermazione che – consolidando un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale a garanzia della funzione pianificatoria comunale quale funzione preordinata «anche alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780)» – mette in risalto la multidimensionalità degli interessi pubblici oggetto della funzione di pianificazione urbanistica del territorio entro cui si muovono gli interventi di rigenerazione urbana e riconosce la possibilità che tali interventi siano incentivati ad opera del legislatore, senza però mai arrivare ad una vanificazione a tempo indefinito del potere pianificatorio comunale.

<sup>30</sup> Sui risvolti di tali innovazioni ragiona, tra gli altri, C. GOLINO, *Un nuovo (efficace?) modello di intervento pubblico per i territori: il caso delle Zone Economiche Speciali come strumento di sviluppo locale*, in *federalismi.it*, fasc. n. 9/2021, 46 ss.

<sup>31</sup> Per quanto, il Governo abbia previsto una “Cabina di regia ZES”, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con compiti di indirizzo, coordinamento, vigilanza e monitoraggio, presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR.

<sup>32</sup> Tra i primi commentatori della riforma, si veda A. BERLINGUER, *L'Italia, le isole, il Mediterraneo: una questione irrisolta*, in *DPCE online*, n. 3/2023, 2807 ss., il quale non manca di evidenziare che l'intervento del legislatore teso a creare una ZES estesa a tutto il territorio nazionale «ha finito con l'aggravare i difetti della legislazione previgente» (p. 2809). Si veda, anche, F. LIGUORI – A. DI MARTINO, *Lo sviluppo amministrativo per lo*

### III. Sulla «concorrenza» della materia nella Costituzione repubblicana

Il «governo del territorio», che il comma terzo dell'art. 117 Cost. riconduce alle materie di legislazione “concorrente” delle Regioni da esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti da leggi dello Stato, non rappresenta un «guscio vuoto». Al più, se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente – quali «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» – sono specificamente individuate nello stesso terzo comma dell'art. 117 e non paiono dunque sussumibili nel «governo del territorio», quest'ultimo non può che precipuamente “edificarsi” sull'«urbanistica»<sup>33</sup>. Materia/funzione scomparsa dall'elenco revisionato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ma originariamente presente nel testo dell'art. 117 Cost., la cui portata semantica ha subito un lento processo di espansione alimentato dallo stesso giudice delle leggi, che le ha consentito di “rigenerarsi” nel più ampio e complesso sintagma «governo del territorio»<sup>34</sup>.

---

*sviluppo economico: il caso delle Zone Economiche Speciali*, in *federalismi.it*, n. 3/2024, 106 ss.

<sup>33</sup> Precipuamente in quanto, come ha ribadito la Corte, il «governo del territorio» non ha una piena coincidenza semantica con l'«urbanistica». Ad esempio, è stata esclusa dal novero delle materie la «localizzazione di impianti elettrici», dacché investe altri interessi costituzionalmente rilevanti quali la «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia elettrica». Rientra a pieno titolo, invece, la materia «edilizia». Cfr., rispettivamente, Corte cost., sentt. n. 383 del 2005 e n. 362 del 2003.

<sup>34</sup> Come si vedrà meglio più avanti, secondo la Consulta è «innanzitutto da escludersi che la materia regolata dalle disposizioni censurate (ossia le disposizioni della legge n. 443 del 2001 rubricata “*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*”, recanti il regime degli «interventi edilizi») sia oggi da ricondurre alle competenze residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del “governo del territorio”. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel “governo del territorio”, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un

Come si evince dalle previsioni legislative e dall'interpretazione che su di esse è andata formandosi nella giurisprudenza costituzionale, «governo del territorio» è espressione evocativa di una lenta e inesorabile trasformazione della stessa concezione normativa di «urbanistica»<sup>35</sup>. Sintagma, il primo, di per sé ormai in grado di ricomprendere, oltre che lo sviluppo edilizio urbano – e, quindi, la materia dell'«edilizia» – anche l'uso e la tutela dell'intero territorio nazionale<sup>36</sup>. Ed infatti, già secondo la precitata “legge generale” o “fondamentale” del '42, la nozione di urbanistica comprende non solo «l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati», ma anche

---

guscio vuoto». Cfr. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, *Considerato in diritto* n. 11.1 (parentesi dello scrivente).

<sup>35</sup> La materia è stata oggetto di molteplici interpretazioni sostanzialmente riconducibili a tre orientamenti. Il primo, sostenuto da autorevoli amministrativisti, si fonda su una concezione definita «sinonimico-evoluzionista», tesa a far coincidere semanticamente «governo del territorio» e «urbanistica», dacché quest'ultima, in epoca moderna, non potrebbe che essere intesa come «disciplina dell'intero territorio» (di tale avviso, tra gli altri, P. STELLA RICHTER, *Governo del territorio ed infrastrutture*; P. URBANI, *Il governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*; e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e paesaggio*, tutti in S. CIVITARESE MATTEUCCI – E. FERRARI – P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del VI Convegno nazionale AIDU, svoltosi a Pescara il 29-30 novembre 2002, Giuffrè, Milano, 2003). Una seconda tesi fa propria, invece, un'interpretazione c.d. «separazionista». Orientamento proposto all'indomani della riforma del Titolo V della Carta fondamentale del 2001 e che vuole, in sostanza, l'«urbanistica» impegnata esclusivamente a regolamentare gli assetti delle città, dunque “separata” dal «governo del territorio», che invece riguarderebbe il resto dello spazio territoriale (tale tesi – rimasta minoritaria dacché avente il fine di far rientrare la materia urbanistica tra le competenze “residuali” regionali ex art. 117, comma 4, Cost. – è sostenuta da V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, e da P.L. PORTALURI, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, entrambi rinvenibili in S. CIVITARESE MATTEUCCI – E. FERRARI – P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, op. cit.). Esiste poi un terzo orientamento definibile come “mediano” tra i due precedenti. Esso è maggioritario in dottrina ed è condiviso, come è desumibile dal testo e dalle note precedenti, dalla giurisprudenza costituzionale.

<sup>36</sup> A voler seguire l'ermeneutica del giudice delle leggi, la disciplina del «governo del territorio» deve essere considerata «ben più ampia» dei profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia per come concepite nel XIX secolo. Ed invero, essa appare «comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» ed è riconducibile, in definitiva, «all'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio». In tal senso, Corte cost., sentt. nn. 303, 307, 331 e 362 del 2003; sent. n. 196 del 2004. Il «territorio», pertanto, è da intendersi ormai «non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria». Esso, infatti, va «rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche)» che non possono non riflettersi sul «governo del territorio» (cfr. Corte cost., sent. n. 179 del 2019).

«lo sviluppo urbanistico in genere nel territorio dello Stato» (art. 1). Il successivo sviluppo della legislazione *in subiecta materia* ha poi rafforzato tali attestazioni. Ciò è avvenuto, come si è visto, con la “legge-ponte” (nonché con la l. 19 novembre 1968, n. 1187 di integrazione della legge generale) la cui portata è tutta orientata verso tale ampia concezione di «urbanistica», ricomprendente l'intero territorio dello Stato senza limitazioni di sorta. Elementi normativi, questi, che hanno trovato ampia e precisa conferma nel d.P.R. n. 616 del 1977, il quale all'art. 80 ridefinisce l'«urbanistica» come «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»<sup>37</sup>.

Nel corso del tempo, quindi, anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo terzo comma dell'art. 117 Cost., che conferma la “concorrenza” della materia *de qua*, ad essere divenuta decisiva è stata l'individuazione dei “principi fondamentali” che governano il territorio. Principi la cui fissazione è notoriamente rimessa allo Stato e la cui violazione, da parte delle Regioni, si risolve (e spesso si è risolta) in un *vulnus* al precetto costituzionale<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> A tale conclusione, che notoriamente ha consacrato, sul piano normativo, la c.d. «panurbanistica», era anche pervenuta la Corte nella vigenza del vecchio testo dell'art. 117 Cost. Cfr. Corte cost., sent. n. 239 del 1982, *Considerato in diritto* n. 4, la quale precisa che «si deve quindi ritenere che l'urbanistica comprende tutto ciò che concerne l'uso dell'intero territorio (e non solo degli aggregati urbani) ai fini della localizzazione e tipizzazione degli insediamenti di ogni genere con le relative infrastrutture».

<sup>38</sup> Tra le prime leggi regionali ad essere caducate per violazione di principi fondamentali nella materia del «governo del territorio» basti qui rammentare la L.r. Toscana, n. 1 del 2005, in tema di «pianificazione paesaggistica» (Corte cost., sent. n. 182 del 2006) e, ancor prima, la L.r. Veneto, n. 11 del 2004, in tema di «distanze fra edifici» (Corte cost., sent. n. 232 del 2005). Specularmente, tra i casi in cui la legislazione statale non ha superato il vaglio di costituzionalità, per eccedenza dal limite della normazione di principio, paradigmatici sono quelli di seguito riportati. È stato dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 98, comma 1, del previgente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006), in quanto la disposizione impugnata, stabilendo che «l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti», pur se presentava collegamenti con la materia dell'ambiente per le finalità perseguite, che sono dichiaratamente quelle del miglioramento della «qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città», afferiva prevalentemente all'ambito materiale del «governo del territorio» di competenza ripartita Stato-Regioni. Da questa qualificazione discendeva che lo Stato avesse soltanto il potere di fissare i principi fondamentali in tali materie, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio, secondo quanto stabilito dall'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, della Costituzione. Nel caso di specie, la disposizione censurata, per il suo



E così, mancando nel nostro ordinamento una legge-quadro sul «governo del territorio» (la legge generale n. 1150 del 1942 è unanimemente ormai riconosciuta come non esaustiva sul piano principale), il risultato è stato – sino ad oggi – quello della mancanza di una *sedes* specifica contenente una chiara “cornice” di correlativi principi in grado di orientare il legislatore regionale<sup>39</sup>. Per quanto, come ha

---

contenuto precettivo e del tutto puntuale, non lasciava alcuno spazio di intervento alle Regioni. L’affermazione, infatti, secondo cui «l’approvazione dei progetti definitivi costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti» non era passibile di ulteriore svolgimento da parte del legislatore regionale con conseguente compromissione delle competenze che alle Regioni spettano in materia di urbanistica e, quindi, di assetto del territorio (Corte cost., sent. n. 401 del 2007). Ad essere dichiarato incostituzionale è stato anche l’art. 58, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 (convertito, con modificazioni, nella l. n. 133 del 2008), nella parte in cui prevedeva che la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni degli immobili costituisce variante allo strumento urbanistico generale e non necessitasse di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di competenza delle Province e delle Regioni, salvo i casi di varianti relative a terreni classificati come agricoli dallo strumento urbanistico generale vigente, ossia quelli che comportano variazioni volumetriche superiori al 10% dei volumi previsti dal medesimo strumento urbanistico vigente, esclusa la parte in cui stabilisce che l’inserimento degli immobili nel piano ne determina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile e ne dispone espressamente la destinazione urbanistica: in materia di governo del territorio lo Stato ha solo il potere di fissare i criteri fondamentali, spettando alle Regioni di emanare la normativa di dettaglio (Corte cost., sent. n. 340 del 2009). Non da ultimo, stessa sorte è toccata all’art. 3, comma 9, della l. n. 99 del 2009. La disposizione denunciata prevedeva una disciplina concernente un ambito specifico, in quanto si riferiva esclusivamente alle «strutture turistico-ricettive all’aperto» (campeggi, villaggi turistici – secondo la individuazione fatta dalle varie leggi regionali). Inoltre, essa aveva ad oggetto unicamente l’installazione di mezzi mobili di pernottamento e dei relativi rimessaggi (il riferimento è a *campers, roulotte*, case mobili, etc.). In queste ipotesi la disposizione impugnata escludeva la rilevanza di tali attività ai fini urbanistici ed edilizi (oltre che paesaggistici), e, conseguentemente, la necessità di conseguire apposito titolo abilitativo per la loro realizzazione, sulla base del mero dato oggettivo, cioè della precarietà del manufatto, dovendo trattarsi di «mezzi mobili» secondo quanto stabilito dagli ordinamenti regionali. Tale elemento strutturale è considerato *a priori* di per sé sufficiente, ed anzi è espressamente esclusa la rilevanza del dato temporale funzionale dell’opera, in quanto si prevedeva esplicitamente che potesse trattarsi anche di opere permanenti, sia pure connesse all’esercizio dell’attività turistico-ricettiva. È evidente che l’intervento del legislatore statale presentasse carattere di «norma di dettaglio», in quanto aveva ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti, con ciò oltrepassando i confini delle competenze che, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost., spettano al legislatore statale in materia di «governo del territorio» (Corte cost., sent. n. 278 del 2010). Sul punto, alcuni altri riferimenti a casi più recenti saranno rinvenibili nel corso della trattazione.

<sup>39</sup> E tanto, anche al di là di un altro aspetto pur rilevante, messo di recente in rilievo da attenta dottrina: «in via di principio», quando si ragiona di competenze legislative *ex art.*

precisato la Corte, ciò resta costituzionalmente lecito, dacché in tali circostanze non occorre l'approvazione di leggi statali nuove, potendo tali principi desumersi dalla legislazione statale già in vigore (si pensi, ad esempio, al Codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006; e, ancor prima, al Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004 o alle disposizioni contenute nel Testo Unico in materia di edilizia, d.P.R. n. 380 del 2001)<sup>40</sup>.

Tuttavia, sul punto, non sembra possibile ignorare un dato essenziale: «una politica del governo del territorio per poter essere efficace richiede una definizione precisa dei livelli di competenza, sia legislativa che regolamentare e amministrativa, e l'individuazione degli strumenti di attuazione omogenei». Mancanza di definizione che, ineluttabilmente, genera numerosi conflitti fra Stato e Regioni «in ragione degli inevitabili dubbi interpretativi sulla competenza dei vari soggetti»<sup>41</sup>.

#### IV. *La (mancata) attuazione costituzionale*

Se tali questioni raffigurano, a grandi linee, i principali tratti che hanno marcato il complesso (e ancora incompiuto) mosaico normativo che negli anni ha impegnato, sotto più profili, la dottrina e la giurisprudenza di settore, a restare insoluti rimangono una serie di

---

117 Cost., a guardar bene non esistono «ambiti materiali regionali insuscettibili di essere incisi dalle competenze trasversali statali» (si pensi, all'uopo, alla trasversalità della materia ambientale). Le citazioni sono tratte da E. GIANFRANCESCO, *L'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali*, in *Italian Papers On Federalism – Rivista giuridica on-line – ISSIRFA – CNR*, n. 3/2022, 15.

<sup>40</sup> Secondo la Consulta, la nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, Cost., esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei «principi fondamentali» della disciplina. Questo non significa, però, che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto di principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore. Così, Corte cost., sent. n. 282 del 2002.

<sup>41</sup> 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*. Atti del 15° e del 16° Convegno nazionale dell'Associazione italiana di diritto urbanistico, Ferrara, 6-7 ottobre 2011 e Macerata, 28-29 settembre 2012, Giuffrè, Milano, 2014, 192.

aspetti che riguardano la *valenza costituzionale della materia*. Aspetti fondamentali – è appena il caso di sottolineare – che sinora sono rimasti sullo sfondo delle indagini specialistiche e che hanno “costretto”, per così dire, il discorso giuridico sull’urbanistica entro il recinto di asfittici quanto perniciosi tecnicismi. Per averne contezza, in questa fase iniziale, è sufficiente tentare di offrire una risposta al seguente quesito: il «governo del territorio» può assumere significato soltanto attraverso le indicazioni fornite dal legislatore ordinario, siano esse di principio o di dettaglio? Detto in modo ancora più immediato: sul piano costituzionale, il tenore di tali problematiche ermeneutiche può esaurirsi in sole – seppur complesse – questioni relative al riparto di competenze legislative tra enti?

La risposta affermativa a tale interrogativo – così come sinora presupposta dalla letteratura specialistica – non sembra essere affatto convincente<sup>42</sup>. Ed infatti, la riduzione del «governo del territorio» a problematica competenziale non tiene conto della complessità dell’impianto costituzionale, il quale funziona nella realtà ordinamentale nella sua «multipla virtualità» programmatico-precettiva segnata dai diritti e dalle libertà fondamentali. Disposizioni normative sorrette dalla forza dei «principi fondamentali» della Carta repubblicana, che «marcano la identità dell’ordinamento costituzionale e racchiudono le informazioni genetiche attorno a cui si modella l’ordinamento costituzionale e, attraverso questo, l’intero ordinamento giuridico»<sup>43</sup>.

Di qui l’avvertita necessità di meglio approfondire, *in apicibus*, la portata normativa del «governo del territorio», la cui estensione è apparsa nel tempo ridimensionata da analisi tecnico-specialistiche

---

<sup>42</sup> Del resto, è sufficiente qui avere a mente le problematiche generate dal cosiddetto “Piano casa” della Regione Puglia, su cui da ultimo è tornato ad esprimersi il giudice delle leggi (cfr. Corte cost., sent. n. 17 del 2023), per comprendere quanto in sostanza le questioni vadano molto oltre i meri rapporti competenziali tra enti. Basti pensare al fisiologico legame fra «governo del territorio» (*ex art. 117, comma terzo, Cost.*) e «valore costituzionale del paesaggio» (*ex art. 9 Cost.*), di cui pure si è discusso – seppur a tratti in modo apparentemente formalistico – nella sentenza citata.

<sup>43</sup> Le citazioni riportate nel testo sono tratte da A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali VIII, Milano, 2016, 268, il quale aggiunge: «l’ordinamento costituzionale ha più “dimensioni”, non è solo il risultato di atti comunicativi linguistici ma anche di atti, fatti e rapporti sociali in senso ampio. Possono aversi – come si sono avute – assai limitate revisioni del “testo” costituzionale ma, nello stesso tempo, assai sensibili modificazioni dell’“ordinamento” costituzionale [...] e, inoltre, non meno sensibili linee interpretative del testo in relazione alle trasformazioni della base materiale».

non di rado del tutto glissanti l'articolata dimensione costituzionale della materia.

Senza affatto disvelare quanto si andrà progressivamente specificando nel corso della trattazione, può essere utile precisare, sin da subito, la principale finalità di tale studio. Il non facile obiettivo è quello di voler provare a “costituzionalizzare” il «governo del territorio», specie in riferimento ai suoi precipui risvolti urbanistici. Si tratta di un'operazione che ben potrebbe definirsi di «attuazione costituzionale», visto che la pressoché totalità degli studi giuridici dedicati al tema appaiono caratterizzarsi per avere una forte connotazione – per così dire – “amministrativistica”, come tale scarsamente attenta alla collocazione della materia/funzione all'interno di un ordinamento dotato di una superiore legalità costituzionale<sup>44</sup>.

«Attuazione costituzionale» significa realizzazione sostanziale delle disposizioni di contenuto della Costituzione nella vita di ogni giorno. E, pertanto, seguendo le preziose indicazioni provenienti da una sensibile dottrina, si tratta, anche nella materia *de qua*, di «indagare se e come i principi e le regole fondamentali del sistema, accolti nella Carta, abbiano trovato (o possano ancora trovare) confacente realizzazione nella realtà normativa ed esecutiva subordinata alla Costituzione e, quindi, nella effettività sociale della sua vita ed applicazione»<sup>45</sup>.

Il non aver preso sufficientemente in considerazione l'incidenza che sul «governo del territorio» hanno diritti, doveri e principi costituzionali, rappresenta forse la principale ragione che ha portato tale materia, da una parte, a “disumanizzarsi” in asfittici tecnicismi poco attenti alla dignità della persona umana che abita il territorio (qui vengono sollecitati, lo si vedrà, diritti di libertà sia “negativa” che

---

<sup>44</sup> Sulla distinzione tra «legalità legale» e «legalità costituzionale», fondamentale rimane la lettura di M. LUCIANI, *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Giappichelli, Torino, 2005, 501 ss. La prospettiva dell'A., ribadita ancora di recente, è quella della «sovrapposizione» della legalità «costituzionale» a quella «legale». Cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2023, 109. *Contra*, A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, n. 4/1991, 639 ss., il quale pare più propenso a ravvisare una vera e propria fusione tra le due «legalità», che dovrebbe condurre gli interpreti-applicatori a realizzare e sviluppare, sempre di più, la trama dei valori e dei principi costituzionali.

<sup>45</sup> Così, A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione. Sollecitazioni straordinamentali*, Cacucci, Bari, 1999, 8.

“positiva”)<sup>46</sup>; e, dall’altra, a non cogliere a fondo l’importanza che può avere una lettura sistematica dell’articolo 117, commi 2, 3 e 4 Cost., con gli articoli 5, 9, 41 e 120 della Carta repubblicana<sup>47</sup>. Disposizioni costituzionali che impongono alla Repubblica delle autonomie di restare «una e indivisibile» nell’attività normativa di valorizzazione e trasformazione del territorio, spazio in cui trovano alloggio, oltre che le persone umane viventi, i beni storico-culturali, le “bellezze naturali”, gli animali e, dunque, la complessa biodiversità all’interno di sempre più delicati equilibri ecosistemici destinati ad incidere profondamente sulla vita dei posteri<sup>48</sup>.

Tali esigenze attuative sembrano ormai costituire una vera e propria emergenza costituzionale per il Paese, di certo non ininfluenza sulla stessa tenuta dei già precari equilibri esistenti nello Stato sociale voluto dai Costituenti<sup>49</sup>. Tanto è vero che esse in parte affiorano, oltre che nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>50</sup>, in ben tre recenti “esternazioni” del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella. È infatti il capo dello Stato a sottolineare, nel Messaggio al Parlamento nel giorno del suo ultimo giuramento, che occorre un «Paese che cresca in unità», impegnato «nella difesa dell’ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi, consapevole delle responsabilità nei confronti delle future generazioni». E che, dunque, proprio «nell’ambito della transizione ecologica», è necessaria per l’ordinamento un’attua-

---

<sup>46</sup> Per non dire della sollecitazione di situazioni giuridiche di “quarta generazione”, come possono essere quelle scaturenti dalla tutela costituzionale della biodiversità.

<sup>47</sup> Emergono, qui, tutti i limiti di un approccio meramente amministrativistico alla materia, che dall’entrata in vigore della Costituzione ad oggi non è riuscito a individuare indirizzi, tendenze o possibilità interpretative finalizzate a risolvere il problema quotidiano della vivibilità del territorio e del suo governo, in condizioni di effettiva e prudente sostenibilità.

<sup>48</sup> Complessità che, non a caso, ha portato alcuni studiosi a ravvisare la necessità di «governare» il difficile rapporto fra «scienza» e «politica» in tale settore secondo un preciso ordine giuridico formale, mediante la regolazione strutturata e vincolante dei procedimenti di produzione normativa in campo ambientale. In tal senso, da ultimo, M. CECCHETTI, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *federalismi.it*, n. 24/2022, 20 ss.

<sup>49</sup> Stato sociale che, come ha da tempo sottolineato G. GUARINO, *Pubblico e privato nell’economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 21 ss., a causa dell’adozione dell’economia di mercato aperta ed in libera concorrenza come principio istituzionale, ha progressivamente perso molte delle sue conquiste.

<sup>50</sup> Come si vedrà, molte Missioni e azioni del PNRR hanno un impatto significativo sul sistema delle politiche urbane e, dunque, sull’urbanistica.

zione normativa che affondi le sue radici negli artt. 2 e 3 Cost., al fine di realizzare «un'autentica democrazia» attraverso il «doveroso rispetto delle regole di formazione delle decisioni, discussione, partecipazione» tese a rimettere al centro il Parlamento (sul piano istituzionale) e la dignità della persona umana (sul piano sociale)<sup>51</sup>. Moniti rimarcati, non da ultimo, nei due ultimi Messaggi di fine Anno, ove il Presidente, nel sollecitare ancora una volta lo Stato-comunità a generare effettivi processi normativi di attuazione costituzionale, giunge ad affermare che «la Costituzione resta la nostra bussola, il suo rispetto il nostro primario dovere»<sup>52</sup>, specie in «un mondo [...] debole nel contrastare una crisi ambientale sempre più minacciosa»<sup>53</sup>.

In un tempo di indefinite transizioni (non soltanto ecologiche), ricondurre l'urbanistica a Costituzione può concretamente significare riportare al centro delle problematiche che investono il «governo del territorio» la persona umana e i suoi diritti fondamentali, *l'homo dignus* e i suoi doveri costituzionali<sup>54</sup>. Operazione che, a Costituzione vigente, consentirebbe l'implementazione di politiche normative tese a favorire, congiuntamente, la società e l'ambiente, nell'ottica di un'equilibrata e progressiva rigenerazione degli spazi vitali<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Si veda S. MATTARELLA, *Messaggio al Parlamento nel giorno del giuramento*, 3 febbraio 2022, consultabile nel sito del Quirinale ([www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)), ripreso con entusiasmo da A. LOIODICE, *Il valore propulsivo della dignità*, in *L'Edicola del Sud*, 18 febbraio 2022, anche con riferimento al PNRR ed alle relative sollecitazioni di attuare la Costituzione, almeno nelle parti coincidenti con le richieste europee. Profilo, quello dell'attuazione dell'intero impianto dei principi contenuti nella Carta repubblicana che, talvolta, sembra non trovare debito spazio anche nelle riflessioni della più attenta dottrina. Si veda, ad esempio, S. CASSESE, *I rimedi possibili sul PNRR*, in *Corriere della Sera*, 8 aprile 2023, in cui pure, in argomento, sono adeguatamente (ma esclusivamente) messe in rilievo le inefficienze dell'apparato politico-amministrativo nazionale.

<sup>52</sup> Cfr. S. MATTARELLA, *Messaggio di fine Anno*, 31 dicembre 2022, rinvenibile sempre in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>53</sup> Cfr. S. MATTARELLA, *Messaggio di fine Anno*, 31 dicembre 2023, rinvenibile sempre in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>54</sup> Per riprendere ancora l'incisività delle espressioni del Presidente della Repubblica, *op. ult. cit.*, siamo «nel mezzo di quel che verrà ricordato come il grande balzo storico dell'inizio del terzo millennio. Dobbiamo fare in modo che la rivoluzione che stiamo vivendo resti umana. Cioè, iscritta dentro quella tradizione di civiltà che vede, nella persona – e nella sua dignità – il pilastro irrinunciabile». Senza con questo, come si vedrà nel corso della trattazione, rimanere prigionieri di una concezione «antropocentrica» tipica delle società mosse da un capitalismo intransigente.

<sup>55</sup> Sul non facile concetto di «rigenerazione sostenibile» si veda però, già, P. MANTINI, *Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution. Profili giuridici*, in *Atti del XXVIII Con-*

In questo scenario, la moltiplicazione delle leggi regionali, pur se talvolta legittimata da intenti di tutela “incrementale”, ha determinato la possibile incrinazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)<sup>56</sup>. E, di conseguenza, ha disvelato la perdurante difficoltà di attuazione dei principi costituzionali nella materia urbanistica. Con ciò obliando quanto da tempo ha sensibilmente rilevato accreditata dottrina, proprio nell’affrontare il non facile tema (tornato di grande attualità, specie dopo l’approvazione del PNRR<sup>57</sup>)

---

*gresso dell’Istituto Nazionale di Urbanistica*, Roma, 2013, reperibile al seguente indirizzo: [www.inu.it](http://www.inu.it).

<sup>56</sup> Sul punto, può tornare utile rammentare quanto si è opportunamente sostenuto in merito alle attuali problematiche relative alla c.d. «autonomia differenziata», rievocando le intenzioni dei Costituenti. Invero, come scrive S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 13 dicembre 2019, 226, «se vogliamo corrispondere ai caratteri originari del nostro assetto costituzionale, dobbiamo concepire la regionalizzazione come strumento per il superamento delle asimmetrie territoriali e non, evidentemente, come fattore di una loro cristallizzazione». Sul tema si avrà modo di tornare nel corso della trattazione, viste le molteplici questioni (ri)aperte dal D.d.l. Calderoli. Ma basti qui pensare alle conseguenze in termini di «unità» territoriale derivanti dall’attribuzione alle Regioni delle molteplici competenze consentite dall’art. 116, comma 3, della Carta repubblicana. Oltre che, naturalmente, alle limitazioni scaturenti dal trattenimento sul territorio dei tributi in termini di politiche sociali finalizzate alla coesione dell’intero Paese. Non è un’ipotesi astratta, se si pensa, già, all’originaria iniziativa referendaria veneta che, prima di essere ridimensionata dalla Corte costituzionale attraverso la sent. n. 118 del 2015 (su cui si veda, almeno, R. ROMBOLI, *Nota a Corte cost., sent. 118/2015*, in *Il Foro italiano*, parte I, 2015, 3024 ss.) prevedeva espressamente l’attribuzione all’amministrazione regionale di almeno l’ottanta per cento dei tributi riscossi sul territorio veneto. D’altro canto, resta anche vero quanto da ultimo sostenuto da P. CIARLO, *L’inevitabile nanismo legislativo delle regioni e il loro avvenire amministrativo*, in R. BIN – F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 97 ss., «La parola autonomia non deve trarre in inganno. In una Repubblica tutto si tiene, soprattutto se si ha riguardo alle istituzioni politiche. Le democrazie per loro natura hanno una strutturazione spiccatamente sistemica». In senso particolarmente critico verso il D.d.l. Calderoli, P. MADDALENA, *L’autonomia regionale differenziata. Solidarietà e territori – Editoriale*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2024, 4, ha sottolineato che, nel consentire ad una legge ordinaria di modificare l’ordine costituzionale delle competenze, il testo costituzionale – nella specie, l’art. 116, c. 3 Cost. – si scoprirebbe «in contraddizione con sé stesso e, quindi, passibile di essere valutato come giuridicamente ‘inesistente’».

<sup>57</sup> Il quale, se da una parte ha determinato la compressione delle potestà regionali in virtù di scelte politiche statali ed europee (M. CECCHETTI, *L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze sui sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 303) – le Regioni sono di fatto rimaste inascoltate sin dalla fase di predisposizione del Piano (M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, 182) –; dall’altra ha permesso alle Autonomie una serie di modifiche funzionali

attinente ai risvolti della pianificazione urbanistica in un'ottica di programmazione economica. Il «territorio», s'è detto, «è uno, sicché la sovrapposizione di più interventi sulla stessa zona di territorio ha indebolito la funzione di coordinamento, insita in ogni tipo di piano, atrofizzandone la funzione propulsiva dell'economia che è la motivazione di fondo di ogni programmazione, sia dell'uso del territorio che, immediatamente, dei rapporti socio-economici»<sup>58</sup>.

Cionondimeno, come già in parte anticipato, nell'assenza di una legislazione nazionale “di cornice”, di fatto surrogata dalle normative “di settore” adiacenti (legislazione in materia di ambiente, paesaggio, beni culturali, etc.), la recente modifica costituzionale degli articoli 9 e 41 Cost. potrebbe contribuire a risolvere la dis-organizzazione che connota il «governo del territorio». Ciò che si vuol dire è che le leggi urbanistiche e loro applicazione devono tener conto dell'impianto costituzionale, il quale si è oggi arricchito del riferimento, contenuto nel suddetto art. 9 Cost., al concetto dinamico di «ambiente». Nel suo affiancarsi (sul piano formale) al «paesaggio», sino ad oggi tradizionale “limite” all'adozione di progetti di trasformazione urbana e territoriale, la necessaria tutela dell'«ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni» (art. 9, comma 3 Cost.), potrà contribuire a rafforzare la trama dei principi costituzionali atti a mitigare la virulenza che sul territorio della Repubblica hanno esplicitato le plurime applicazioni amministrative e giurisprudenziali delle leggi urbanistiche diffuse – come visto – soprattutto a livello regionale<sup>59</sup>.

---

riguardanti le procedure di attuazione del PNRR che, proprio, in materia urbanistica, hanno dischiuso per le stesse ulteriori ed importanti spazi di manovra. Ne dà ampiamente conto, G. DI COSIMO, *L'organizzazione regionale alle prese con il PNRR*, in *le Regioni*, n. 1/2023, 91, il quale rammenta le seguenti ipotesi: «la misura che riduce i tempi per l'approvazione delle varianti urbanistiche per i progetti relativi al PNRR»; «la disciplina speciale di semplificazione per l'approvazione delle varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica sempre relativi all'attuazione del piano»; le «misure [che] stabiliscono che un progetto non definitivo costituisce variante agli strumenti urbanistici se riguarda opere finanziate dal piano» (riprendendo, seguendo l'ordine della citazione, la L.r. 31/2021 della Campania; la L.r. 12/2012 della Toscana e L.p. 13/1997 di Trento, per come novellata dalla L.p. 6/2022).

<sup>58</sup> Sono queste le (per molti versi ancora attuali) considerazioni di G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale*, in *Enc. dir.*, Milano, Aggiornamento, II, 1998, 801.

<sup>59</sup> Del resto, è la stessa giurisprudenza costituzionale a fare implicito riferimento ad una nozione “larga” di «governo del territorio», specie là dove ha avuto modo di precisare, a giustificazione della necessità di prevedere adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni,



La scienza amministrativistica non pare aver coltivato a sufficienza la strutturale complessità di tali “territori”. Tocca pertanto alla riflessione costituzionalistica subentrare in “soccorso”, affinché il «governo del territorio» possa disvelare a pieno tutto il suo potenziale normativo<sup>60</sup>.

---

che negli interventi concernenti l’uso del territorio (non dunque le sue sole trasformazioni fisiche) la materia statale «tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei Beni Culturali» intercetta non solo la competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio», ma anche altre competenze regionali e gli «interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori», con ciò mostrando di voler alludere ad una sfera di interessi diversificati tali da eccedere i confini della tutela ambientale e dello sviluppo edilizio ed urbanistico in senso stretto (cfr. Corte cost., sent. n. 62 del 2005). Da ultimo, *la portata unitaria e complessa della nozione di territorio*, su cui gravano più interessi pubblici (non solo di governo, ma anche di fruizione del territorio), è richiamata dalla Corte costituzionale nella sent. 219 del 2021. In tale pronuncia viene ricordato che, ai sensi dell’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), le prescrizioni dei piani paesaggistici regionali sono cogenti e sovraordinate agli strumenti urbanistici, non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo. In tal modo, la pianificazione paesaggistica assume, alla luce della vigente normativa, un valore di limite insuperabile da parte dello stesso legislatore regionale che volesse, in nome della rigenerazione urbana ed edilizia, disporre deroghe indefinite agli strumenti urbanistici comunali. Sul punto si avrà modo di ritornare più avanti, a conclusione del Capitolo III.

<sup>60</sup> Basti qui pensare ad un drammatico esempio tratto dalla realtà storica: i c.d. “quartieri dormitorio”, ancora esistenti in molte città della Penisola (a cominciare dalla Capitale, come nel caso dei quartieri di San Basilio, Tor Bella Monaca, Laurentino 38, Primavalle, Ponte di Nona). Quartieri senza i necessari servizi pubblici (su tutti, sanitari), con forti economie criminali e privi di localizzazioni, verde pubblico e spazi comuni ove realizzare il pur minimo esercizio delle libertà fondamentali assicurate dalla Costituzione alla persona umana (e alle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità). Tali profili attinenti alla vivibilità e alla dignità del cittadino (dunque di rilievo costituzionale) sono pressoché estranei alle indagini di diritto amministrativo-urbanistico. È evidente che in “soccorso” di tali discipline non può che giungere il diritto costituzionale, attraverso l’applicazione di diritti, doveri e principi costituzionali al complesso delle disposizioni che governano l’attività pianificatoria.

## I VOLUMI DELLA COLLANA

- 1 – Aldo Loidice, *Attuare la Costituzione (Sollecitazioni straordinamentali)*.
- 2 – Pierdomenico Logroscino, *Itinerari per una televisione libera*.
- 3 – Aldo Loidice e Natasha Shehu, *La Costituzione albanese*.
- 4 – Raffaele Guido Rodio, *Banche dati e pubblica amministrazione. Profili di diritto italiano e comparato*.
- 5 – Francesco Perchinunno, *Interruzione della gravidanza e diritto alla vita. Profili costituzionali*.
- 6 – Cosimo Notarstefano, *Les droits du touriste européen. Analyse juridique comparée dans les États membres de l'U.E.*
- 7 – Paolo Giocoli Nacci (a cura di), *Rapporti tra amministrazione e giurisdizione*.
- 8 – Valeria Sannoner, *Rappresentanza e transizione. Aspetti di continuità in una trasformazione condivisa*.
- 9 – Isabella Loidice, *Federalismo tra incompiutezza ed evoluzioni. (Nazioni senza stato e neofeudalesimo)*.
- 10 – Pino Pisicchio, *Le regole del gioco. Le leggi elettorali dalla Costituzione al 1953*.
- 11 – Maria Luisa Lo Giacco, *Le competenze delle Regioni in materia ecclesiastica*.
- 12 – Raffaele Guido Rodio, *L'interpretazione costituzionalmente adeguata nel sistema spagnolo*.
- 13 – Filippo Vari, *Contributo allo studio della famiglia nella Costituzione italiana, I*.
- 14 – Giuseppe Laneve, *Linguaggio giuridico e interpretazione. Dalla Costituzione italiana alla globalizzazione*.
- 15 – Francesco Perchinunno, *Fondamento del giusto processo: dalle origini all'attuazione*.
- 16 – Adalberto Wojtek Pankiewicz, *Federalismo e diritti sociali*.
- 17 – Cecilia Pannacciulli, *Pluralismo e mercato nell'attività radiotelevisiva. Profili costituzionali*.
- 18 – Ignazio Lagrotta, *L'eutanasia nei profili costituzionali*.
- 19 – Michele Dionigi, *Globalizzazione e fonti del diritto. Primi rilievi*.
- 20 – Giovanni L. C. Bianco, *La tutela dei diritti umani nella ricerca scientifica*.
- 21 – Valeria Sannoner, *Le carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*.
- 22 – Mario Palma, *Sussidiarietà e competenze. Riparto funzionale e materiale*.
- 23 – Isabella Loidice (a cura di), *Laicità ed eticità dell'azione pubblica. Libertà della persona e sfera pubblica*.
- 24 – Michele Troisi, *La Costituzione Scolastica*.
- 25 – Giuseppe Laneve, *Regioni e istruzione e formazione professionale. Profili costituzionali*.
- 26 – Pierdomenico Logroscino, *Governare le differenze*.
- 27 – Pino Pisicchio, *Tra declino e cambiamento. Aspetti del partito politico italiano*.
- 28 – Filippo Vari, *Concepito e procreazione assistita. Profili costituzionali, I*.
- 29 – Pino Pisicchio, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*.
- 30 – Emilia Straziuso, *I diritti sociali tra Stato e sovrano e Stato integrato nell'Unione europea*.
- 31 – Michele Dionigi, *Il patrimonio scientifico proprio dei professori universitari. Valore o corredo di servizio rottamabile? (nei principi e valori costituzionali il punto di equilibrio)*.
- 32 – Tullio Fenucci, *Sicurezza e diritti fondamentali negli Stati Uniti*.
- 33 – Mario Palma, *Dal sistema elettorale alla forma di governo*.
- 34 – Michele Dionigi, *Globalizzazione e fonti del diritto. Prolegomeni allo studio di una fonte a difesa dell'ordinamento italiano. II*.
- 35 – Pino Pisicchio, *Le fondazioni politiche in Italia*.
- 36 – Michele Troisi, *Rappresentatività e governabilità nelle leggi elettorali regionali*.

- 37 – **Pino Pisicchio**, *Pluralismo personalismo nella Costituzione Italiana. Il contributo di Aldo Moro.*
- 38 – **Mario Palma**, *Il riparto delle competenze. Profili della sussidiarietà.*
- 39 – **Cecilia Pannacciulli**, *Le comunicazioni riservate tra nuove tecnologie e giustizia penale.*
- 40 – **Tullio Fenucci**, *Sicurezza nazionale e diritti di libertà negli Usa.*
- 41 – **Giuseppe Laneve**, *La Giustizia costituzionale nel sistema dei poteri. Vol. I. Interpretazione e giustizia costituzionale: profili ricostruttivi.*
- 42 – **Antonio Gusmai**, *Giurisdizione, interpretazione e co-produzione normativa.*

*Nuova Serie*

- 43 – **Pino Pisicchio**, *Le fondazioni politiche. Profili di diritto italiano e comparato.*
- 44 – **Andrea Bonomi**, *Status del detenuto e ordinamento costituzionale. Le tecniche di bilanciamento nella giurisprudenza del Giudice delle leggi.*
- 45 – **Michele Troisi**, *Regioni e rappresentanza politica.*
- 46 – **Maria Cristina Carbone**, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell'ordinamento italiano.*
- 47 – **Maria Grazia Nacci**, *La libertà di associazione ed i suoi limiti nelle dinamiche ordinarie.*
- 48 – **Antonio Gusmai**, *Il Gruppo parlamentare. Profili evolutivi di un soggetto della rappresentanza politica.*
- 49 – **Giorgio Cataldo**, *Il mare "conteso". Lo sfruttamento del fondale a fini energetici fra Stato e Regioni. Profili costituzionali.*
- 50 – **Giuseppe Laneve**, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione.*
- 51 – **Marco Galdi**, *La categoria dell'interesse nel diritto pubblico. Profili di teoria generale, nazionali ed eurounitari.*
- 52 – **Andrea Bonomi**, *Costituzione e divieto di analogia in materia penale.*
- 53 – **Vincenzo Baldini**, *Dinamiche della trasformazione costituzionale.*
- 54 – **Michele Troisi**, *Gruppi minoritari vulnerabili e Costituzione. Il caso dei Rom.*
- 55 – **Aldo Loiodice** (a cura di), *Quale governo per il terzo millennio, Tomo I, Interviste di Annamaria Ferretti*
- 56 – **Antonio Gusmai**, *Il «governo del territorio». Premesse costituzionali allo studio dell'urbanistica.*