

L'urbanistica e la riforma del titolo V della Costituzione

Autore: Eleonora Cannizzo

In: Diritto amministrativo

L'articolo 117 della Costituzione ha inserito fra le materie di legislazione concorrente il "governo del territorio", eliminando la voce "urbanistica", di cui al precedente testo dell'articolo 117.

Tuttavia resta da capire se tra le due voci resta un legame. E per capire bisogna porsi alcune domande:

1- le due espressioni indicano lo stesso ambito di intervento? La modifica del linguaggio normativo è dovuto quindi a un mero aggiornamento?

2- il legislatore costituzionale ha voluto ampliare le competenze legislative regionali? Ha quindi assegnato un ambito più vasto, il "governo del territorio", nel quale rientra anche la materia "urbanistica"?

3- è possibile individuare con l'espressione "governo del territorio" un ambito normativo diverso rispetto all'urbanistica? E quindi si può assegnare quest'ultima alla competenza esclusiva delle regioni?

Per rispondere a tali domande si deve considerare che l'articolo 117, comma 3, della Costituzione inserisce tra le materie di competenza concorrente o ripartita "il governo del territorio", che sembra sostituire l'"urbanistica" del vecchio testo dell'articolo 117.

Auterovole

dottrina ha ritenuto che "con la nuova denominazione della materia si è voluto solo chiarire che la stessa investe l'intero territorio e non solo la parte occupata da costruzioni, ma non si è affatto inteso accogliere una nozione contenutisticamente più ampia, come pure la nuova espressione potrebbe far pensare se isolatamente considerata"^[1].

Ci sarebbe perciò totale equivalenza tra "urbanistica" e "governo del territorio"^[2].

Su motivi di ordine sistematico si basa invece l'orientamento secondo cui la dizione "governo del territorio" indica la stessa materia chiamata "urbanistica" nel testo precedente, quale "disciplina avente ad oggetto l'intero territorio, indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione"^[3].

Infine, su

motivi di ordine lessicale si basa la dottrina secondo cui

il legislatore costituzionale ha voluto, con l'espressione "governo del territorio", indicare una nuova materia diversa dall'urbanistica ed edilizia, trasferendo quest'ultima alla competenza esclusiva delle regioni.

In particolare tale dottrina ritiene che la locuzione urbanistica sopravviva alla riforma del titolo V, ma solo con riguardo all'assetto delle città, riguarda invece il governo del territorio se si fa riferimento al territorio

nella sua globalità^[4].

Ciò trova sostegno sul dato letterale, dato che di urbanistica non si parla più nel nuovo articolo 117.

E siccome non la si può far rientrare in altre materie, per esempio nella "tutela dell'ambiente edell'ecosistema", l'urbanista va ricondotta nel governo del territorio.

In tale ottica sembra ragionevole ritenere che l'urbanistica rientri tra la competenza esclusiva delle regioni, non essendo elencata tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato e nemmeno tra quelle di competenza ripartita o concorrente.

Sulla questione la giurisprudenza costituzionale, con decisione n. 307 del 2003, ha statuito che il "governo del territorio" comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività. Trattasi di ambiti che rientrano nella sfera della potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, con il solo vincolo del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato^[5].

Una successiva decisione della Consulta, sentenza n. 362 del 2003, ha ritenuto che l'urbanistica e l'edilizia rientrino nell'ambito più ampio del governo del territorio e, quindi, nella competenza concorrente di Stato e regioni^[6].

Con sentenza n.196 del 2004, la Consulta ripropone l'indirizzo fornito l'anno precedente, sentenze n. 307 e n. 362 del 2003, affermando che "nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali

sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di "governo del territorio"^[7].

Ma per dare risposta alle domande poste all'inizio di questo paragrafo è decisivo quanto affermato dalla Corte con la sentenza n. 303 del 2003, secondo cui "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"^[8].

In merito al legame

fra il governo del territorio e la tutela e valorizzazione dei beni culturali, la Consulta, decisione n. 232 del 2005, ha chiarito che la materia del governo del territorio autorizza il legislatore regionale a disciplinare ulteriormente la materia dei "beni culturali", visto che quest'ultima, così come la tutela dell'ambiente, rappresenta piuttosto un compito.

Le regioni quindi

possano legiferare in detta materia, specie se destinatarie di competenza legislativa concorrente, come nel caso del "governo del territorio".

Come dire, la

"forza" della materia governo del territorio consente alle regioni di intervenire anche là dove non sembra esserci spazio per la potestà legislativa regionale^[9].

Infine la Corte, decisione n. 343 del 2005, ha ritenuto che "La materia edilizia rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente, per la quale le regioni debbono osservare, ora come allora, i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale"^[10].

Tenendo conto delle citate sentenze deve ritenersi che l'espressione "governo del territorio" sia piuttosto indeterminata, non delineando esattamente i confini di una materia nella quale fare confluire norme specifiche.

Ed è per questo che, nonostante i dubbi interpretativi, si deve optare per una competenza concorrente concorrente, quale opportunità per una scelta condivisa.

Giunti a tal punto va evidenziato che il termine edilizia riguarda le modalità di costruzione (cfr., legge comunale e provinciale del 1865, n. 2248, allegato A e legge n.1150 del 1942, articoli 1 e 4 che fanno riferimento all'"incremento edilizio" e all'"attività costruttiva edilizia"), il termine urbanistica riguarda l'aspetto pianificatorio e perciò la regolamentazione del territorio urbano ed extraurbano e la salvaguardia dei beni relativi all'impianto urbano e alla qualità della vita^{11[11]} e il termine governo del territorio riguarda gli aspetti sia dell'edilizia che dell'urbanistica^{12[12]}.

¹³

¹⁴

Eleonora Cannizzo, dottore in Giurisprudenza.

¹⁵[1] Stella Richter, I principi del diritto urbanistico, Milano, 2002

1

2[2] Salvia e Teresi, *Diritto urbanistico*, 7^a ed. Padova, 2002, 29 ss., S. Amorosino, Il “governo del territorio” tra Stato, Regioni ed enti locali, in *Riv. giur. edilizia*, 2003,II,78 ss., ritiene, invece, “la non coincidenza tra urbanistica e governo del territorio, nel senso che - invece - il secondo comprende la prima, ma non si esaurisce nella prima”; G. Pagliari, *Corso di Diritto Urbanistico*, Milano, 2010, V, 28 e ss.

3[3] In merito alle ragioni di ordine sistematico, è sufficiente rilevare che l’art. 34 del d.lgs n.80 del 1998, come modificato dall’art.7, lettera b), della legge 21 luglio 2000, n. 205, prevede un’ampia nozione di urbanistica comprensiva di “tutti gli aspetti dell’uso del territorio” che, seppure dettata per fini processuali, conserva, come già detto, valenza sostanziale”.

4[4] Cerulli Irelli, *Il governo del territorio nel nuovo assetto istituzionale*, in *pausania.it*. P.L. Portaluri, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in *giust.it*.

5[5] Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307, in Foro it., 2004, 1, 1368. Secondo la Corte costituzionale dalla modifica del Titolo V della Costituzione, con conseguente attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di "tutela ambientale", non discende il divieto per le Regioni di intervenire, con proprie norme, nella disciplina della materia. La Corte, infatti, individua una serie di materie disciplinate dalle norme regionali (tutela della salute, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, governo del territorio) che risultano trasversalmente collegate alla materia della "tutela ambientale" e che rientrano nella competenza legislativa concorrente delle Regioni. L'esclusività della competenza legislativa statale, invece, va limitata a quegli aspetti della normativa di tutela ambientale che, per loro natura, richiedono un esercizio unitario.

6[6] Corte cost., sentenza 19 dicembre 2003, n. 362, in Foro amm., CDS, 2003, 3559

. A chiarimento la Corte ha precisato che "Nella medesima prospettiva, anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al «governo del territorio». Del resto la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l'urbanistica e l'edilizia sono state considerate unitariamente (v. art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione sulle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, Disposizioni in materia di giustizia amministrativa)".

7[7] Corte cost., sentenza 24 giugno 2004, n. 196 in Giur. cost. 2004, 3, in Foro amm., CDS, 2004, 1578, in Riv. giur. edilizia, 2004, I, 1137. Con detta decisione la Corte costituzionale ha ricostruito il riparto di competenza fra Stato e regioni, con riferimento alla disciplina della sanatoria edilizia, che incide sull'ambito del "governo del territorio", all'interno del quale non può essere sottaciuto l'intervenuto

ampliamento dei poteri delle regioni, a seguito della riforma del titolo V. In senso conforme, la sentenza 7 febbraio 2005, n. 71, con la quale la Corte costituzionale ha affermato “che, a seguito della citata sentenza n. 196 del 2004, la disciplina contenuta nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 ha subito una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili”. La stessa Corte, sentenza 7 febbraio 2005, n. 70, ha ribadito che ciò che esula dalla potestà delle Regioni è il «potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale».

8[8] Corte cost., sentenza 25 settembre 2003, n. 303, in Giur. cost. 2003, 5, in Foro amm., CDS, 2003, 2776. Con detta sentenza la Corte costituzionale introduce diversi elementi di novità. In particolare, essa individua “un elemento di flessibilità” nell'articolo 118, primo comma “il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un elemento dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, la dove prevede che le funzioni amministrative generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base di principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. Ed ancora, la Corte afferma che i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza non rappresentano solo dei criteri per l'attribuzione di competenze amministrative, ma, piuttosto, servono ad “attrarre” allo Stato tutte quelle funzioni, amministrative e legislative, che, per loro natura, pretendono un esercizio unitario. Un altro elemento innovativo è rappresentato dalle facoltà della legge statale di introdurre norme suppletive di dettaglio in materie di legislazione concorrente, connotate dalla clausola di cedevolezza, rispetto alla successiva entrata in vigore di norme regionali. Si rileva, altresì, il richiamo al principio di leale collaborazione che in questa sentenza riveste una particolare importanza; emerge, infatti, un indirizzo che scoraggia, nel nuovo riparto di competenze, i conflitti che contraddicono il principio della “leale collaborazione”. La Corte dichiara, infatti, che “diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale si subordina l'operatività della disciplina”. In tale ottica, l'intesa cui la Corte fa riferimento si fonda sul principio di lealtà.

9[9] Corte cost., sentenza 16 giugno 2005, n. 232, in Riv. giur. ambiente, 2006, 1, 66

. Nel caso, la Corte ha considerato legittima una legge regionale in materia di governo del territorio, che attribuiva al piano urbanistico la possibilità di operare classificazioni degli immobili aventi rilievo culturale. Ha, altresì, chiarito che la fissazione di distanze minime tra fabbricati attiene alla materia dell'ordinamento civile, rientrando, quindi, nella competenza esclusiva dello Stato. La legge regionale, conseguentemente, deve rispettare i limiti stabiliti dalla legislazione statale, potendo dettare norme solo nel caso in cui la legislazione statale preveda, in un ambito determinato, l'esercizio della discrezionalità. La disciplina delle distanze, anche se rientra nell'ambito dell'urbanistica e perciò del governo del territorio, riguardando i rapporti di proprietà, rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

10[10] Corte cost., sentenza 15 luglio 2005, n. 343, in Comuni d'Italia, 2005, 10, 86.

11[11]L'urbanistica è quella disciplina volta allo studio dei sistemi urbani e delle loro relazioni territoriali, avvalendosi di analisi interdisciplinari (...) verso la produzione di quadri e scenari di gestione (...) e progettazione. L'urbanistica comunica attraverso la produzione di piani. Il piano regolatore generale (...), il piano operativo o piano strategico (...), piano strutturale. Il Piano Strutturale fornisce il quadro delle tutele e delle strategie cui deve conformarsi ogni altra attività di pianificazione o di programmazione svolta dal Comune. Per questo viene anche chiamato il "piano dei piani". In concreto, individua le condizioni per difendere le risorse e gli equilibri del territorio comunale e indica gli obiettivi di lungo periodo per il suo sviluppo e le regole essenziali per conseguirli. Saranno strumenti di applicazione del

Piano Strutturale il Regolamento Urbanistico e tutti i piani di settore (...). Attraverso l'urbanistica ci si propone anche di agire su un territorio con l'obiettivo di migliorarne le condizioni insediative, attraverso la riqualificazione (...) di ambiti degradati (...), attraverso meccanismi perequativi, attraverso un miglioramento delle condizioni di accessibilità rapportata alla localizzazione delle attività funzionali. Per questo motivo l'urbanistica è in pratica sostanziata nella progettazione, che avviene con l'apporto di altre discipline (...) e attraverso la produzione di ulteriori piani (...) e (...) progetti (...). Uno degli scopi della pianificazione urbanistica è di delineare le grandi opzioni di organizzazione dello spazio e indirizzare (...), localizzare, gestire le attività sul territorio. Un altro grande tema ricade nella gestione dei meccanismi di relazione (...) tra gli spazi pubblici e gli spazi privati (Wikipedia.org/wiki/urbanistica).

12[12] Il termine “assetto del territorio” è stato utilizzato dal d.P.R. 616/1977. L'articolo 80 del citato d.P.R. dispone che “Le funzioni amministrative relative alla materia “urbanistica” concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”.

13

14

15

<https://www.diritto.it/l-urbanistica-e-la-riforma-del-titolo-v-della-costituzione/>