

26 LUGLIO 2017

Il “Governo del territorio” e la sua
intersezione strutturale con la “tutela
dell’ambiente”: linee di continuità e di
evoluzione

di Marta Mengozzi

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli studi di Roma Tor Vergata

Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”: linee di continuità e di evoluzione *

di Marta Mengozzi

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli studi di Roma Tor Vergata

Sommario: 1. Premessa – 2. Dall’edilizia all’urbanistica, fino al “governo del territorio” – 3. Il governo del territorio: una materia intesa come funzione – 4. L’intreccio tra governo del territorio e tutela dell’ambiente: irriducibilità delle soluzioni giurisprudenziali ad un percorso coerente, nell’oscillazione tra standard minimi e disciplina statale inderogabile – 5. (segue) La “terza via” del criterio funzionale sulla localizzazione – 6. Cosa resta alle regioni in materia di governo del territorio – 7. La giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni speciali – 8. Problemi irrisolti e soluzioni praticabili: la necessità di strumenti cooperativi.

1. Premessa

La materia “governo del territorio” rappresenta un ambito di estremo interesse per valutare l’effettiva dimensione dello spazio della legislazione regionale e confrontarsi concretamente con le principali difficoltà poste dall’attuale assetto del regionalismo italiano.

Trattandosi di una sfera nella quale tradizionalmente l’apporto legislativo regionale è piuttosto abbondante e significativo, infatti, i problemi relativi alla stessa definizione della materia e quelli tipici del riparto concorrente, imperniato sulla controversa distinzione principi fondamentali/normativa di dettaglio, sono stati oggetto di una copiosa e approfondita giurisprudenza costituzionale, in molti casi espressiva di vere e proprie linee di tendenza nell’interpretazione del sistema delle competenze legislative regionali.

A tali aspetti di complessità si aggiungono quelli ulteriori, legati agli intrecci e alle sovrapposizioni con altre competenze: il problema è comune a pressoché tutti gli ambiti di legislazione regionale, ma in questo caso si pone addirittura come un connotato per così dire “strutturale” della materia, soprattutto con riguardo all’interferenza con la competenza statale sulla tutela dell’ambiente. E’ infatti la stessa definizione della materia “governo del territorio” che – come si vedrà – segna una inevitabile, continua

* Articolo sottoposto a referaggio.

sovrapposizione con il perseguimento di finalità di protezione ambientale e che, più in generale, intercetta molteplici altri interessi inevitabilmente presenti sul territorio e riconducibili ad altre materie.

L'ambito in parola costituisce, dunque, un punto di osservazione privilegiato del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, consentendo di individuare alcuni nodi non sciolti, rispetto ai quali ragionare brevemente, in conclusione, sulle soluzioni possibili nell'attuale fase del nostro regionalismo.

2. Dall'edilizia all'urbanistica, fino al “governo del territorio”

Quando, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, la Corte costituzionale si è trovata a svolgere il proprio insostituibile ruolo di giudice ed interprete privilegiato della Costituzione, assumendosi il compito di “far vivere”¹ il nuovo Titolo V, ed in particolare il novellato testo dell'art. 117 Cost., il panorama normativo nel quale le materie ivi elencate si inserivano era così ampio che tale disposizione non poteva essere considerata come una “pagina bianca”². Molte delle materie, piuttosto, avevano già una “storia” ed una configurazione normativa alla luce della quale dovevano essere lette³, pur nell'ambito del rinnovato quadro costituzionale, il quale poteva, certamente, porre nuovi problemi, aperti a soluzioni diverse da quelle che erano state utilizzate nel previgente assetto.

E' proprio questo il caso della materia legislativa “governo del territorio”, attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni: essa, infatti, compare all'interno del testo costituzionale soltanto nel 2001, ma la relativa nozione ha un'origine ben più risalente, essendosi il suo utilizzo affermato già a partire dai primi anni di vita del regionalismo, prima in dottrina⁴ e, poi, a livello normativo primario⁵.

¹ A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2028.

² Cfr. F.S. MARINI, *I criteri di interpretazione delle materie*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, pt. gen., Milano 2006, 85; il riferimento alle materie regionali come “pagina bianca” è alla nota ricostruzione di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, II, 3 ss.

³ Sull'utilizzazione del criterio storico-normativo per l'interpretazione delle varie “voci” contenute nell'art. 117 Cost., v. ancora F.S. MARINI, *I criteri di interpretazione delle materie*, cit., 88 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze in Quad. Cost.*, 2003 15 ss; ID., *Diritto regionale*, Torino 2017, 156 s.; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 337 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 89 s; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle “materie trasversali”: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2951 ss. Sui problemi ermeneutici del nuovo testo dell'art. 117 Cost., cfr. anche R. BIN, *La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2009, 439 ss.

⁴ G. MORBIDELLI, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano 1974; MERLONI-URBANI, *Il governo del territorio*, Bari 1977.

⁵ Art. 80, D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Anzi, anche negli anni '70 non nasce dal nulla, ma ha a sua volta alle spalle una storia, la cui breve ricostruzione risulta assai utile per comprendere il senso normativo di tale locuzione, strettamente legata a quella di “urbanistica” (all’epoca utilizzata nella norma costituzionale sul riparto delle materie).

L’esigenza di forme di disciplina e organizzazione dello spazio fisico in cui si svolge la vita dell’uomo si afferma in Italia già con l’unificazione, nella seconda metà dell’ottocento, non ancora in chiave di regolazione complessiva dei centri abitati (se non per tentativi circoscritti ad ambiti speciali e destinati a non trovare attuazione⁶), ma con il più limitato intento di garantire la salubrità e l’igiene, il decoro degli edifici e la sicurezza pubblica. Una disciplina, dunque, di carattere essenzialmente edilizio, volta a porre regole per la realizzazione delle singole costruzioni e unità abitative, contenuta nei regolamenti comunali di “igiene, edilizia e polizia locale”, previsti dalla legge “per l’unificazione amministrativa del Regno d’Italia” (legge n. 2248 del 1865, all. A, dedicato alla “Organizzazione amministrativa dello Stato”).

Con lo sviluppo economico e sociale e l’accrescimento progressivo dei centri abitati che caratterizzano l’inizio del novecento si va, tuttavia, manifestando la necessità che l’urbanizzazione venga indirizzata secondo modalità razionali e, dunque, che ci si occupi dell’assetto del territorio in una questa prospettiva. Tale evoluzione, peraltro, procede di pari passo con il progressivo ridimensionamento della sacralità del diritto di proprietà che aveva caratterizzato lo Stato liberale. Ciò conduce, in un primo tempo, all’adozione, con legge, degli strumenti di pianificazione relativi ad alcune grandi città (tra le quali Roma, Bari, Genova, Milano⁷) e, poi, alla prima legge urbanistica nazionale, la n. 1150 del 1942.

L’art. 4 della legge n. 1150 ricomprende espressamente le “norme sull’attività costruttiva edilizia” come modalità di attuazione della “disciplina urbanistica”, chiarendo, dunque, il rapporto tra edilizia ed urbanistica nel senso che l’una è compresa nell’altra. La disciplina del territorio è affidata ad una serie di piani su scala diversa, che procedono dal generale al particolare, “a cascata”⁸. In questa fase, l’attenzione è rivolta essenzialmente ai centri abitati (benché la disciplina pianificatoria ivi prevista, nel suo complesso, già contenga potenzialità espansive anche nei riguardi delle aree non urbanizzate). La ripartizione delle competenze in materia è “bicefala”, essendo suddivisa essenzialmente tra Stato e Comuni.

In Assembla Costituente l’“urbanistica” viene inserita tra le materie di competenza (concorrente) regionale. La relativa nozione, sulla quale il dibattito nei lavori preparatori risulta pressoché inesistente⁹, resta desumibile dalla legge n. 1150/1942.

⁶ G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano 2007, 21 s.

⁷ Cfr. ancora G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali*, cit., 29.

⁸ G.MORBIDELLI, *Le proprietà. Il governo del territorio*, in AMATO G.-BARBERA A., *Manuale di diritto pubblico*, Bologna 1997, 81.

⁹ N. PIGNATELLI, *Il “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino 2012, 10 s.

Quest'ultima, infatti, pur collocata in un contesto ordinamentale profondamente mutato dall'avvento della Costituzione, resta in vigore e non solo passa indenne i tentativi di mettere in discussione la legittimità costituzionale dell'intera legge¹⁰, ma rimane un importante punto di riferimento per la stessa Corte Costituzionale. Quest'ultima, infatti, ne trae, nella prima occasione in cui è chiamata a pronunciarsi in merito¹¹, le definizioni di urbanistica e di edilizia: “l'urbanistica è quel complesso di norme che regola l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere” (legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 1)”, la quale, snodandosi attraverso i vari livelli di pianificazione “giunge, come punto terminale, a disciplinare l'attività edilizia vera e propria (art. 31 e segg.)”; mentre l'edilizia va intesa “nel suo significato tradizionale di disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici, al fine di tutelare l'incolumità, l'igiene e la sanità pubblica, la viabilità e il decoro cittadino” e “s'inserisce in massima parte della materia dell'urbanistica”.

Alla legge n. 1150, comunque, sono apportate, nel tempo, alcune modifiche di un certo rilievo; in particolare, con la legge n. 765/1967 il principio della pianificazione viene esteso espressamente a tutto il territorio, ivi compreso quello non urbano: il piano regolatore generale, infatti, comprende ora “la totalità del territorio comunale”.

Frattanto, su un terreno più generale, affiora anche la problematica costituzionale relativa alla compatibilità con l'art. 42 Cost. della disciplina dei vincoli alla proprietà derivanti dalle norme urbanistiche, che investe sia quelli preordinati all'esproprio, sia quelli relativi allo *jus aedificandi*. Si tratta di una vicenda assai articolata e di grande interesse, che ha determinato una dialettica legislatore-Corte Costituzionale complessa e protratta nel tempo, sulla quale, tuttavia, non è possibile soffermarsi in questa sede¹².

Negli anni settanta, l'attuazione del regionalismo determina ulteriori evoluzioni, sotto almeno due profili, che finiscono per essere strettamente connessi: con i primi trasferimenti regionali, infatti, il quadro istituzionale dei soggetti dotati di competenze in materia diviene più complesso, per il ruolo che sono chiamate a svolgere le Regioni.

Accanto a tale processo, si va anche modificando, sia pure gradualmente, lo stesso modo di intendere la nozione di urbanistica. Si supera, cioè, l'idea di una netta separazione tra la pianificazione urbanistica da un lato, e la tutela paesistica/ambientale e la conservazione del suolo dall'altro; si prende così atto che sul territorio prendono vita e si intrecciano una pluralità di interessi meritevoli di considerazione e di tutela i

¹⁰ V. C.Cost., sent. 64 del 1963.

¹¹ C.Cost., sent. n. 50 del 1958.

¹² Per approfondimenti, si fa rinvio a MORBIDELLI, *Le proprietà*, cit., 74 ss. nonché C. Cost., sentt. nn. 55/1968; 5/1980; 92/1982; 575/1989.

quali ricadono tutti nell'ambito di disciplina degli strumenti urbanistici, pur nel rispetto delle competenze statali¹³.

Tale cambiamento emerge sul piano normativo con grande nettezza proprio in occasione del secondo trasferimento delle funzioni alle regioni.

Nel D.P.R. n. 616 del 1977, all'articolo 80, si prevede, infatti, che "le funzioni amministrative relative alla materia «urbanistica» concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente".

Restano, comunque, fermi i poteri statali di indirizzo e coordinamento a tutela di alcuni interessi ed altre competenze spettanti allo Stato (art. 81 D.P.R. n. 616/77; tra tali interessi, vi sono la "tutela ambientale ed ecologica del territorio" e la "difesa del suolo"); le funzioni statali relative alla tutela delle "bellezze naturali" vengono delegate alle Regioni (art. 82); ad esse sono trasferite le funzioni concernenti "gli interventi per la protezione della natura" (art. 83)¹⁴.

Così, si afferma sul piano legislativo una nozione estesa e comprensiva dell'urbanistica, che non è più solo disciplina dello sviluppo urbano ma diventa "governo del territorio", e finisce, in questo modo, per intersecarsi con ambiti comunque spettanti ancora allo Stato, che emergono come interessi differenziati, affidati alla cura di quest'ultimo (tutela dell'ambiente, difesa del suolo e del paesaggio, parchi nazionali, ecc.)¹⁵.

Lo Stato, peraltro, negli anni ottanta, esercita con una certa ampiezza le proprie competenze in materia di tutela ambientale e paesaggistica (si pensi all'istituzione del Ministero dell'Ambiente o alla c.d. legge Galasso, la n. 431 del 1985) facendo sorgere in concreto il problema del rapporto tra governo del territorio e tali ambiti, strettamente confinanti e naturalmente interferenti¹⁶.

¹³ Cfr. C.Cost., sent. n. 176/1976; dà, invece, una definizione ancora molto restrittiva dell'urbanistica C.Cost., sent. n. 141/1972.

¹⁴ Sul complesso riparto di competenze in materia di parchi, già nel D.P.R. 616/1977, cfr. B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 d.P.R. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, in *Giur. Cost.*, 1988, 4954 ss.

¹⁵ Sul punto v. G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Enc. Giur.*, 1990, 3; N. PIGNATELLI, *Il "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 34 ss.; P. URBANI - S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto Urbanistico*, Torino 2013, 4; P. DELL'ANNO, *Ambiente (diritto amministrativo)*, in P. DELL'ANNO - E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova 2012, 285 ss.

¹⁶ V. ONIDA, *Competenze regionali e locali e spinte centralizzatrici nell'amministrazione dell'ambiente*, in C. MURGIA (a cura di), *L'ambiente e la sua protezione*, Milano 1989, 127 ss. Le regioni, dal canto loro, non hanno sfruttato appieno gli spazi offerti dalla normativa della fine degli anni '70 procedendo a dettare leggi di ampio respiro contenenti discipline organiche della tutela ambientale sul territorio. Sul punto, cfr. le valutazioni compiute in dottrina alla fine degli anni '90, secondo cui, salvo qualche eccezione, "non è stata colta l'opportunità offerta dal nesso tra 'assetto del territorio' e 'tutela dell'ambiente', consacrato con l'art. 80 del medesimo d.p.r. 616, per una complessiva rilettura del sistema" (P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, Padova 1998, 69).

La Corte, chiamata a dipanare l'intreccio, mantiene la distinzione tra le competenze incidenti, con funzioni diverse, sul medesimo ambito materiale del territorio; ma riconosce l'esistenza di "frequenti e complessi problemi di coordinamento" che possono "richiedere soluzioni procedurali consensuali"¹⁷. Tale intersezione emerge anche – senza trovare nuove forme di risoluzione – in occasione delle c.d. riforme Bassanini¹⁸.

Il d.lgs. n. 112 del 1998 prevede, infatti, il trasferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti amministrativi in tema di «territorio e urbanistica», «protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti», «risorse idriche e difesa del suolo», «opere pubbliche», «viabilità», «trasporti» e «protezione civile», senza tuttavia fornire definizioni di tali materie (art. 51); ma poi riserva allo Stato, in quanto aventi "rilievo nazionale", "i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, anche ai fini dello sviluppo del Mezzogiorno e delle aree depresse del paese" (art. 52, comma 1).

Nello stesso anno, il d.lgs. n. 80 del 1998 ribadisce la nozione estensiva dell'"urbanistica" affermatasi già dalla fine degli anni settanta quale materia che "concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio"¹⁹, destinata ad intersecare molteplici competenze statali.

Così, quando nel 2001 il legislatore costituzionale, in sede di riforma del Titolo V, cancella dagli elenchi delle materie contenuti nell'art. 117 Cost. il riferimento alla "urbanistica" e inserisce tra le materie con competenza legislativa concorrente quella denominata "governo del territorio", i primi problemi interpretativi che si pongono su tale materia sono proprio, da un lato, quelli riferiti al rapporto della medesima con i tradizionali ambiti dell'urbanistica e dell'edilizia; dall'altro, quelli legati al rapporto di tale competenza con quella affidata, invece, alla legislazione esclusiva statale dall'art. 117, comma 2, lett. s) su "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

¹⁷ C.Cost., sent. n. 359/1985; cfr. anche C.Cost., sent. n. 94/1985; 151/1986; G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, cit., 6. Sul ruolo del principio di leale cooperazione nei rapporti tra Stato e Regioni, come chiave di intervento della giurisprudenza costituzionale in questi casi, anche a fronte del notevole spazio riconosciuto all'interesse nazionale in materia, v. B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell'ambiente*, Bologna 1990, 103 ss.

¹⁸ Sui relativi problemi, valutati "a caldo" e, dunque, "a Costituzione invariata", cfr. R. FERRARA-F. FRACCHIA-N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari 1999, 61 ss.

¹⁹ Si fa riferimento, più in particolare, all'art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998, il quale, nell'assegnare al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva in materia urbanistica e edilizia, precisava, al secondo comma, che "la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio"; tale articolo è stato poi abrogato dal d.lgs. n. 104 del 2010 (codice del processo amministrativo) ma oggi un'analoga norma è contenuta nell'art. 133, comma 1, lett. f) del medesimo codice.

In relazione alla prima questione, vale la pena di ricordare che, all'indomani della riforma costituzionale, si era fatta strada, in dottrina, una interessante lettura in senso regionalista, secondo la quale il “governo del territorio” sarebbe stato qualcosa di diverso dall'urbanistica e dall'edilizia; pertanto, tali ultimi ambiti, non compresi in nessuno degli elenchi delle materie, sarebbero ricaduti nella competenza regionale esclusiva di tipo residuale di cui al quarto comma dell'art. 117²⁰. Tale tesi – pur trovando un saldo ed inequivoco riscontro nei lavori preparatori della riforma²¹ – non ha, tuttavia, incontrato il favore della Corte Costituzionale²², la quale, fin dalle prime occasioni²³, è stata ferma nel respingerla, ritenendo che l'urbanistica e l'edilizia devono senz'altro essere considerate parte del “governo del territorio” pur non potendo tale materia esaurirsi in esse.

Un argomento sistematico utilizzato dalla Corte sul punto fa leva sulla considerazione che alcune materie che astrattamente vi potrebbero rientrare – porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione;

²⁰ V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto costituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI - E. FERRARI - P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano 2003, 501; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 613 ss.; V. MAZZARELLI, *Il testo unico in materia di edilizia: quel che resta dell'urbanistica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 775.

²¹ Cfr. P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del Titolo V*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, 376.

²² G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano 2006, 6116.

²³ Cfr. Corte Cost., sentt. nn. 303/03 e 362/03. La sentenza n. 303, peraltro, rappresenta, come è noto, un vero e proprio “pilastro” della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V per ben altro motivo; l'elaborazione, cioè, da parte della Corte in quell'occasione, del meccanismo della c.d. chiamata in sussidiarietà, che diverrà poi un elemento centrale della ricostruzione del sistema costituzionale, in quanto in grado di incidere sul riparto costituzionale delle competenze regionali introducendo un elemento di flessibilità. La letteratura sul tema è sterminata e non è possibile darne conto compiutamente in questa sede; né possono esaminarsi gli interessanti sviluppi giurisprudenziali relativi all'applicazione del medesimo. Ci si può qui solo limitare a poche, essenziali indicazioni bibliografiche, relative soprattutto alla decisione sopra citata, vero e proprio *leading case*, pubblicata in *Giur. Cost.*, 2003, 2675 ss., con note di A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*; tra i commenti elaborati più “a freddo”, si vedano quelli pubblicati in *Le Regioni*, 2008: V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze “storiche”*, 771 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Istanze unitarie e istanze autonomistiche nel “secondo regionalismo”: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, 779 ss.; R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale) a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, 801 ss.; P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture “creative” del nuovo Titolo V della Costituzione*, 807 ss.; A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, 811 ss.; G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, 817 ss.; S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, 825 ss.; E. ROSSI, *una breve considerazione sui fondamenti delle “istanze unitarie” nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, 843 ss.; A. RUGGERI, *Il problematico “bilanciamento” tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, 849 ss.; I. RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, 865 ss.; R. TOSI, *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, 875 ss.; L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, 883 ss. Cfr. anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, III ed., Torino 2017, 168 ss.; F.S. MARINI, *La chiamata in sussidiarietà e le materie trasversali*, in G. GUZZETTA – F.S. MARINI – D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, Napoli 2015, XI ss.

produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia – costituiscono oggetti di autonoma attribuzione competenziale. Dunque, ragiona la Consulta, se dal “governo del territorio” si sottraessero anche l'edilizia e l'urbanistica esso rimarrebbe “poco più di un guscio vuoto”²⁴.

La giurisprudenza costituzionale ha, quindi, risolto con nettezza la questione relativa alla relazione della materia *de qua* con l'urbanistica e l'edilizia, ed il loro rapporto di genere a specie può dirsi ormai acquisito in termini di diritto vivente.

Non con altrettanta univocità, invece, ha trattato il tema dell'interferenza con le attribuzioni statali in materia ambientale, che resta un nodo problematico qualificante di ogni ricostruzione dell'effettivo significato dell'espressione “governo del territorio”.

3. Il governo del territorio: una materia intesa come funzione

Il primo dato che emerge dalla giurisprudenza costituzionale, con riguardo al contenuto della materia “governo del territorio”, è conseguenza proprio dell'applicazione del criterio storico-normativo. E' infatti individuabile un “nucleo duro”²⁵ della materia, costituito dall'urbanistica e dall'edilizia (la quale, a sua volta, almeno per quanto riguarda la disciplina dei titoli abilitativi ad edificare, “appartiene storicamente all'urbanistica”²⁶).

Secondo la Corte, infatti, “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’”²⁷. Con un riferimento più esplicito all'edilizia, la Consulta in altra pronuncia del medesimo anno ribadisce tale ricostruzione, richiamandosi anche ad uno dei riferimenti legislativi sopra ricordati: “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 [...])”²⁸.

Tuttavia, la Corte ha cura, in diverse occasioni, di dare del “governo del territorio” una definizione più ampia come materia “che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla

²⁴ Corte Cost., sent. n. 303/03.

²⁵ N. PIGNATELLI, *Il “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 75.

²⁶ Cfr. C. Cost., sent. 303/2003 ma già C. Cost., sent. 50/1958; art. 4 legge n. 1150/1942; in dottrina parla di “cerchi concentrici” N. MACCABIANI, *La Corte “compone” e “riparte” la competenza relativa al “governo del territorio”*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2005, 121.

²⁷ C. Cost., sent. 303/2003.

²⁸ C. Cost., sent. n. 362/2003.

localizzazione di impianti o attività”²⁹, precisando quindi che la relativa disciplina, pur toccando profili tradizionalmente appartenenti all’urbanistica e all’edilizia, non si esaurisce in esse, riferendosi piuttosto “all’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio”³⁰.

Le indicazioni più complete sono, probabilmente, quelle ricavabili da una pronuncia del 2005 (di poco successiva, dunque, a quelle sinora citate), nella quale la Consulta sembra voler “tirare le fila” rispetto alle proprie precedenti decisioni, tutte puntualmente richiamate: “*la disciplina del governo del territorio deve essere considerata ‘ben più ampia’ dei profili tradizionalmente appartenenti all’urbanistica e all’edilizia, in quanto «comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e 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» (cfr. sentenze n. 196 del 2004, n. 362, n. 331, n. 307 e n. 303 del 2003)*”³¹.

Il carattere potenzialmente onnicomprensivo di tale definizione rispetto a qualsiasi intervento che abbia un impatto sul territorio, facente capo ad ognuno dei molteplici e “differenziati” interessi che su questo insistono, è, però, subito “disinnescato” dalla Corte che, già nella medesima decisione, ha cura di dare alla materia una lettura *in senso funzionale* che ne restringe notevolmente l’effettivo perimetro: “l’ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato [...] *attraverso la valutazione dell’elemento funzionale*, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l’interesse riferibile al ‘governo del territorio’ e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati”³².

La materia, in questa ottica, acquista una connotazione per certi versi vicina a quella tipica delle competenze finalistiche³³, nel senso che per la determinazione del suo contenuto viene in rilievo non tanto l’ambito oggettivo della disciplina (l’incidenza sul territorio) quanto piuttosto l’interesse ad essa sotteso. Mentre, però, le competenze finalistiche statali sono dotate di una innegabile vocazione

²⁹ C. Cost., sent. n. 307/2003. Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in www.forumcostituzionale.it, 2003.

³⁰ C. Cost., sent. n. 196/2004. Cfr. anche M.A. CABIDDU, *Governo del territorio*, Roma-Bari 2014.

³¹ C. Cost., sent. 383/2005. Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.

³² V. ancora, C. Cost., sent. 383/2005; corsivi nostri.

³³ Sulle materie c.d. finalistiche o trasversali, v., per tutti, A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., 15 ss.; ID., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario degli ordinamenti decentrati*, Torino 2003; ID., *Diritto regionale*, cit., 163 ss.; F.S. MARINI, *I criteri dell’interpretazione delle materie*, cit., 85 ss.; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle “materie trasversali”*, cit., 2951 ss.

espansiva, la materia “governo del territorio”, funzionalmente intesa, sembra connotata dal carattere della “recessività”, prestandosi ad essere ricostruita soltanto “in negativo”³⁴. Il “governo del territorio” può, così, essere descritta come una materia “debole”³⁵, proprio in ragione del costante, inestricabile e strutturale intreccio con molteplici altri ambiti competenziali, rispetto ai quali si deve operare, in qualche modo, “per sottrazione”.

In effetti, i tentativi dottrinali di dare una dimensione più definita alla materia hanno finito, al più, con il riconoscerle un valore di “funzione”³⁶, riconducendola ad un ambito di disciplina che si rivolge soprattutto alla dimensione amministrativa³⁷.

4. L'intreccio tra governo del territorio e tutela dell'ambiente: irriducibilità delle soluzioni giurisprudenziali ad un percorso coerente, nell'oscillazione tra *standard* minimi e disciplina statale inderogabile

L'apparente onnicomprensività della definizione della materia ricavabile dalla giurisprudenza costituzionale – che include, in linea di principio, “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività”³⁸ – finisce, come si è visto, per “sgretolarsi” nella considerazione della necessaria valutazione dell'elemento funzionale delle discipline che coinvolgono i vari interessi presenti sul territorio³⁹.

La più vistosa e frequente interferenza, storicamente radicata e, si potrebbe dire, *strutturale*, riguardando un altro ambito inscindibilmente legato al territorio, è quella con la competenza statale in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema” (art. 117, comma 2, lett. s))⁴⁰: ambiente ed ecosistema, secondo la Corte, “esprimono valori molto vicini” ma non costituiscono un'endiadi, perché “col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre con il secondo

³⁴ N. PIGNATELLI, *Il “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 202; G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., 172.

³⁵ N. PIGNATELLI, *Il “governo del territorio” nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 203.

³⁶ G.L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., 179; G. PASTORI, *Governo del territorio e nuovo assetto delle competenze statali e regionali*, in B. POZZO-M. RENNA (a cura di) *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano 2004, 29.

³⁷ Secondo alcune ricostruzioni che si pongono in questa linea, la materia “governo del territorio” sarebbe, in sostanza, un modello procedimentale più che un ambito materiale di competenza: M.A. SANDULLI, *Effettività e semplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. Amm.*, 2003, 514; L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano 2005, 11.

³⁸ C. Cost., sent. n. 307/2003.

³⁹ C. Cost., sent. n. 383/2005.

⁴⁰ Sul tema, cfr. B. CARAVITA-A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2016, 17 ss.; M. CECCHETTI, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come 'diritto dell'ambiente'*, in *federalismi.it*, 2006; F. FONDERICO, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc.Giur.*, 2007, 3 ss.

a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé⁴¹; in tale competenza, la Corte fa rientrare anche la tutela del “paesaggio”, cioè “l’ambiente nel suo aspetto visivo”⁴².

La Corte – già molto prima della riforma costituzionale – aveva in diverse occasioni sottolineato che il “bene ambiente”, pur strettamente intrecciato con materie di competenza regionale, inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale “primario” ed “assoluto”⁴³, al quale occorre garantire, con una disciplina unitaria, un elevato livello di tutela. Nella giurisprudenza successiva alla modifica del Titolo V, tale impostazione viene sostanzialmente conservata (tra le molte, la sentenza n. 272/2009, appare particolarmente significativa perché cita espressamente la giurisprudenza precedente al 2001) e dà luogo alla ricostruzione dell’ambiente come materia “trasversale”⁴⁴, “nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell’ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni”⁴⁵.

Tale natura non esclude, anzi presuppone, la possibilità che il legislatore regionale, nell’esercizio della propria potestà legislativa, possa assumere tra i propri scopi la cura «di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»⁴⁶.

Ciò determina, ovviamente, fitti intrecci che la Corte si è fatta carico di dipanare, sia pure con soluzioni non sempre uniformi.

Il tentativo di sistematizzazione degli orientamenti giurisprudenziali in materia, infatti, deve arrestarsi di fronte alla considerazione che la Consulta sembra oscillare tra almeno due soluzioni: da un lato, quella di ritenere la disciplina statale in materia di ambiente operante come un limite alla disciplina che le Regioni

⁴¹ C. Cost., sent. n. 12/2009. Della nozione di ambiente, invero, si era proposta in dottrina una lettura unitaria, già prima della riforma del Titolo V, come “equilibrio ecologico”, in relazione alla condizioni che permettono e favoriscono la vita degli esseri viventi: B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell’ambiente*, cit. 43 ss.; ID., *Diritto all’ambiente e diritto allo sviluppo: profili costituzionali*, in ID., *Tra crisi e riforme. Riflessioni sul sistema costituzionale*, Torino 1993, 195 ss.

⁴² C. Cost., sent. n. 272/2009; in dottrina, v. già A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, Milano 1981, 503 ss., nonché, più recentemente, M. CECCHETTI M., *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Pt. spec., Milano 2006, 310 ss.

⁴³ C. Cost., sentt. nn. 151/1986; 153/1986; 617/1987; 641/1987. Per indicazioni più complete sulla giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente nei primi decenni del regionalismo italiano, cfr. B. CARAVITA, *Diritto pubblico dell’ambiente*, cit., 103 ss.

⁴⁴ C. Cost., sent. n. 407/2002. Su tale decisione, v. F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle “materie trasversali”*, cit., 2951 ss., nonché M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Le Regioni*, 2003, 318 ss.

⁴⁵ C. Cost., sent. n. 378/2007. Per una ricostruzione complessiva del ruolo della giurisprudenza costituzionale nella configurazione della tutela dell’ambiente come competenza trasversale, attraverso la qualificazione di questo come “valore”, v. B. CARAVITA-A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, cit., 32 ss.

⁴⁶ C. Cost., sentt. nn. 407/2002 e 378/2007; v. anche nn. 135/2005; 259/2004; 307/2003 e 222/2003. Cfr. anche F. BENELLI, *L’Ambiente tra “smaterializzazione” della materia e sussidiarietà legislativa*, in www.forumcostituzionale.it, 2003; S. CALZOLAIO, *L’ambiente e la riforma del titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti)*, in www.forumcostituzionale.it, 2002; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative*, cit.; A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell’ambiente*, in *Le Regioni*, 2008, 373 ss.; V. VATTANI, *La riaffermazione dell’ambiente come “valore” costituzionalmente protetto ed una precisazione sugli standard di tutela nazionale: riflessioni sulla definizione delle “materie” e sulla funzione della “leale collaborazione”*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.

dettano in altre materie di loro competenza, «salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate»⁴⁷, ricostruendo dunque il rapporto tra le due normative in termini di “prevalenza” della prima sulla seconda, nel senso della inderogabilità *in pejus* da parte delle regioni degli *standard* stabiliti sul territorio nazionale⁴⁸; dall’altro lato, quella di considerare la legge statale come inderogabile *tout court*, anche *in melius*, in quanto espressiva di valutazioni di equilibrio e bilanciamento tra interessi confliggenti che competono al legislatore statale⁴⁹.

L'utilizzazione di tali impostazioni non omogenee si presta ad essere meglio compresa e verificata con riferimento ai singoli oggetti in relazione ai quali la giurisprudenza è stata chiamata a pronunciarsi.

Invero, gran parte delle discipline che si passeranno in rassegna si trovano nell’intersezione non soltanto delle materie “tutela dell’ambiente” e “governo del territorio”, ma anche di ulteriori titoli competenziali (tutela della salute; tutela dei beni culturali; valorizzazione dei beni culturali e ambientali; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, solo per fare alcuni esempi). Ciò, tuttavia, non sembra incidere in maniera significativa sulle modalità con le quali la Corte risolve le sovrapposizioni, sempre muovendosi, in linea di massima, tra le due linee di tendenza sopra ricostruite.

Coerente con la ricostruzione della tutela ambientale statale come *standard* minimo, sembra, ad esempio, l’assetto delle competenze legislative relative alla disciplina dei parchi nazionali e delle aree naturali protette. Tale disciplina è stata, infatti, considerata dalla giurisprudenza costituzionale come rientrante nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema⁵⁰, ma la legislazione statale lascia comunque uno spazio per l’integrazione regionale, in ragione delle evidenti connessioni con il governo del territorio e con la relativa attività di pianificazione: lo Stato definisce strumenti di tutela di livello nazionale, nella disciplina dei quali agisce a titolo esclusivo, ma riconosce alle regioni la possibilità di adottare forme aggiuntive di tutela su aree di interesse regionale. E’ consentita, dunque, l’istituzione di parchi naturali regionali che non si sovrappongano o non interferiscano con le aree tutelate a livello statale, nell’ambito dei principi definiti dalla legge quadro statale.

Così, secondo la Consulta: è legittima l’istituzione di parchi nazionali direttamente con legge statale⁵¹; è inibito alle Regioni introdurre disposizioni che determinino un minor rigore di protezione ambientale, alterando l’ordine di priorità tra le tutele previste a livello nazionale e quelle previste a livello regionale⁵²;

⁴⁷ C. Cost., sentt. nn. 104/20008; 12/2009; 61/2009. A commento della prima di tali decisioni, v. F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

⁴⁸ C. Cost., sentt. nn. 235/2009; 367/2007.

⁴⁹ C. Cost., sentt. nt. 247/2009; 307/2003.

⁵⁰ C. Cost., sentt. nn. 422/2002; 180/2008; 12/ 2009; 272/2009, 263/2011.

⁵¹ C. Cost., sent. n. 422/2002.

⁵² C. Cost., sent. n. 272/09.

non può essere modificato a livello regionale “il principio della ‘gerarchia’ degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004”⁵³; le Regioni non possono prevedere procedure autorizzatorie semplificate in aree vincolate, in deroga alla disciplina statale, così “degrada[ndo] la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica”⁵⁴; è legittima la disciplina statale che affida alle Regioni il compito di “redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l’osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato”, con particolare riferimento alla disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio⁵⁵.

Anche la disciplina dei procedimenti di VIA (valutazione di impatto ambientale) e VAS (valutazione ambientale strategica), di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. Codice dell’ambiente)⁵⁶, rientrano secondo la Corte nella materia “tutela dell’ambiente” di competenza esclusiva dello Stato⁵⁷, ma gli interventi regionali sembrano ammessi nella logica del rispetto degli *standard* minimi, nei casi in cui tali interventi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultino espressivi di una competenza propria della Regione, quale quella in materia di governo del territorio⁵⁸. Le Regioni devono, tuttavia, “mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell’ambiente”⁵⁹; la disciplina regionale relativa ad uno strumento di pianificazione urbanistica può incrementare gli *standard* di tutela dell’ambiente, introducendo, ad esempio, un’ipotesi di VAS ulteriore rispetto a quelle previste dalla normativa statale, ma non potrebbe, invece, escluderla nei casi in cui la legge nazionale la prevede⁶⁰.

Con riferimento ad altri oggetti che si trovano nell’area di intersezione tra governo del territorio e tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, invece, la Corte ha invece adottato criteri più restrittivi nel definire gli spazi lasciati alla legislazione regionale.

In relazione agli interventi di bonifica dei siti contaminati, la cui disciplina è dettata anch’essa nel d.lgs. n. 152 del 2006, la giurisprudenza della Corte ha, ad esempio, affermato in modo molto netto la prevalenza della competenza esclusiva statale. Non soltanto, cioè, ha inquadrato la disciplina nell’ambito della materia “tutela dell’ambiente”⁶¹, con la conseguenza che allo Stato “spetta, anche con disposizioni

⁵³ C. Cost., sent. n. 180/2008.

⁵⁴ C. Cost., sent. n. 437/2008.

⁵⁵ C. Cost., sent. n. 367/2007.

⁵⁶ Si tratta di un testo normativo che contiene la disciplina di attuazione di numerose direttive europee. Sulla politica ambientale europea, v. B. CARAVITA-L. CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B. CARAVITA-L. CASSETTI-A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell’ambiente*, cit., 83 ss.

⁵⁷ C. Cost., sentt. nn. 398/2006; 225/2009; 221/2010; 33/2011; 58/2013; 93/2013; 300/2013.

⁵⁸ C. Cost., sentt. nn. 58/2013; 93/2013.

⁵⁹ C. Cost., sentt. nn. 300/2013; 93/2013; 186/2010.

⁶⁰ Per entrambe le ipotesi menzionate nel testo, v. C. Cost., sent. n. 58/2013.

⁶¹ C. Cost., sentt. nn. 214/2008, 247/2009.

di dettaglio e anche in sede regolamentare, disciplinare le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati”⁶²; ma ha anche affermato esplicitamente che le Regioni non potrebbero dettare nemmeno una disciplina più rigorosa in tema di tutela dell’ambiente, che avrebbe comunque l’effetto di alterare l’equilibrio fissato dalle norme statali tra le esigenze ambientali e gli altri “interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti”⁶³.

Né miglior fortuna ha avuto, in questo ambito, il tentativo delle Regioni di rivendicare un proprio maggiore spazio decisionale attraverso il principio di leale collaborazione, poiché la Corte, pur considerando opportuna la previsione di una qualche forma di partecipazione regionale, ha ritenuto che “qualora non vi sia dubbio che lo Stato stia utilizzando la sua competenza legislativa in materia di ambiente ed ecosistema, a quest’ultimo spetti la valutazione della idoneità del livello di coinvolgimento della Regione”⁶⁴.

Rientra nella materia relativa alla tutela dell’ambiente piuttosto che in quella “governo del territorio” anche la disciplina degli interventi contro i rischi legati al dissesto idrogeologico “che spesso interessano più regioni”⁶⁵.

5. (Segue) La “terza via” del criterio funzionale sulla localizzazione

In altri casi ancora, tuttavia, la Corte sembra aver adottato una linea intermedia tra le due sopra ricostruite, integrando i rapporti tra tutela ambientale e governo del territorio con il criterio funzionale, ammettendo l’intervento della disciplina regionale soltanto per i profili attinenti alla localizzazione, sia pure in spazi piuttosto ristretti.

Significativa è, a tale proposito, la giurisprudenza in materia di smaltimento di rifiuti. Il giudice delle leggi ha, infatti, escluso che tale oggetto rientri nella materia “governo del territorio”, riconducendolo piuttosto alla competenza statale in materia di ambiente, sia per i rifiuti urbani e non pericolosi sia per quelli speciali quali quelli radioattivi⁶⁶. Tuttavia, ragionando secondo il sopra indicato criterio funzionalistico, la Consulta riconosce che quando gli interventi statali in materia concernono l’uso del territorio, “e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo

⁶² C. Cost., sent. n. 247/2009

⁶³ Così ancora C. Cost., sent. n. 247/2009.

⁶⁴ Ancora C. Cost., sent. n. 247/2009. Vale la pena di ricordare come la Corte, talora, si sia spinta ancora più in là, applicando alla materia finalistica “tutela dell’ambiente” il criterio della prevalenza al fine di escludere la necessità dell’intesa rispetto all’intersezione con altre materie (cfr. C. Cost., sent. n. 114/2017: nella specie si trattava non già della materia “governo del territorio” ma piuttosto di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”).

⁶⁵ C. Cost., sentt. nn. 232/09; 254/2010.

⁶⁶ Cfr., ad esempio, C. Cost., sentt. nn. 10/2009; 378/2007 e 62/2005.

sviluppo di singole aree”⁶⁷, quali la “localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio”, vengono in gioco le competenze regionali in materia di governo del territorio, alle quali occorre garantire uno spazio: così, ammette, ad esempio, la competenza regionale sulla disciplina per l’individuazione delle aree per la localizzazione degli impianti di smaltimento o di recupero⁶⁸ o richiede forme di coinvolgimento delle regioni “attraverso opportune forme di collaborazione”⁶⁹.

Un ulteriore importante filone giurisprudenziale, anch’esso relativo all’area di intersezione tra “governo del territorio” e “tutela dell’ambiente”, è quello legato all’inquinamento elettromagnetico ed alla localizzazione degli impianti di telecomunicazioni. Le competenze coinvolte, evidentemente, non sono soltanto le due appena menzionate, poiché ad esse vanno aggiunte quantomeno quelle relative a “tutela della salute”, “ordinamento della comunicazione” e “trasporto dell’energia”, tutte di tipo concorrente. Il quadro, dunque, è molto complesso.

La Corte, in sostanza, ha riconosciuto alle regioni il potere di dettare una disciplina di dettaglio in materia di inquinamento elettromagnetico, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legge n. 36 del 2001 “legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici” (emanata, invero, prima della riforma del Titolo V).

Tuttavia, ha ritenuto che gli *standard* ambientali fissati in modo uniforme su tutto il territorio, espressione della competenza statale in materia ambientale, costituiscano un limite del tutto indisponibile per la legislazione regionale: la fissazione da parte dello Stato dei limiti di immissione, in altri termini, non costituisce solo una soglia minima ma è inderogabile dalle Regioni anche *in melius*, in quanto espressione di un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte e, dunque, principi fondamentali delle altre materie coinvolte (tra le quali vi sarebbe anche quella “di realizzare impianti necessari al paese”⁷⁰). Tuttavia, la

⁶⁷ C. Cost., sent. n. 62/2005. Su tale decisione, cfr. N. MACCABIANI, *L’acquis della sentenza n. 62/2005: l’interesse nazionale (?)*, in www.forumcostituzionale.it, 2005; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, *ivi*; G. D’AMICO, *Rifiuti radioattivi nelle Regioni “meno reattive”? Il nimby non trova spazio alla Corte costituzionale*, *ivi*; M. SCIARRA, *La “trasversalità” della tutela dell’ambiente: un confine “mobile” delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2005; nonché M. BET’ZU, *L’ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in www.forumcostituzionale.it, 2005.

⁶⁸ C. Cost., sent. n. 314/2009.

⁶⁹ C. Cost., sentt. nn. 62/2005; 249/2009; 278/2010; 33/2011; 244/2016. Sulla decisione 33/2011, cfr. A. DANESI, *La Corte alle prese con nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione ‘irrituale’*, in *Federalismi.it*, 2011; A. STERPA, *Un parere “artificiale”: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *Federalismi.it*, 2011; A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in www.forumcostituzionale.it, 2011. Sulla sentenza n. 278/2010, v. M. CECCHETTI, *La Corte “in cattedra”! Una emblematica “sentenza-trattato” che si proietta ben oltre le contingenti vicende della disciplina legislativa presa in esame*, in www.forumcostituzionale.it, 2010, nonché L. VESPIGNANI, *Supplemento della Corte i Justice à la carte?*, in *Federalismi.it*, 2010.

⁷⁰ C. Cost., sent. n. 307/2003; v. anche n. 331/2003.

ricostruzione si apre all'intervento regionale per la parte della disciplina che riguarda gli aspetti localizzativi e territoriali degli impianti: in tale ambito, occorre dare spazio alla autonoma capacità delle Regioni di regolare l'uso del proprio territorio "purché, ovviamente, criteri localizzativi e *standard* urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi"⁷¹. La Regione può quindi prevedere aree sensibili per le quali prescrivere localizzazioni alternative degli impianti, o porre preclusioni specifiche come il divieto di installazione su determinati edifici (ospedali, scuole, ecc.)⁷², ma non può, invece, porre limiti generali alla localizzazione (quale quello basato sulla distanza tra luoghi di emissione e luoghi di immissione), trasformando i criteri di localizzazione in limiti alla localizzazione⁷³.

Ad analoghi principi si è ispirata la Corte anche con riferimento alla realizzazione di impianti inquinanti di altro tipo, destinati alla produzione dell'energia e, dunque, ricadenti anche nell'ambito dell'ulteriore competenza concorrente relativa a "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"⁷⁴.

L'intreccio con tale ultima materia presenta, poi, aspetti peculiari nel settore degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili.

Si tratta di strutture non inquinanti ma spesso di notevole impatto visivo, in relazione alle quali è meno agevole per lo Stato invocare la competenza esclusiva in materia ambientale, poiché questa comprende aspetti tra loro in reciproca tensione: da un lato, la tutela paesaggistica, dall'altro, l'esigenza di favorire fonti ecocompatibili. Il riferimento è, dunque, utilizzato sotto profili diversi⁷⁵.

Forse proprio per tale ambiguità intrinseca della tutela ambientale, la Corte preferisce qui fare riferimento alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". Quest'ultima, invero, è anch'essa una competenza di tipo concorrente, che, dunque, si presterebbe ad una interferenza con il "governo del territorio" dagli effetti sostanzialmente non invasivi, come accade appunto per altre materie delle medesima tipologia quali "porti e aeroporti civili" e "grandi reti di trasporto e di navigazione".

Tuttavia, tale intersezione, in relazione alla disciplina in oggetto, si traduce in una singolare incidenza a favore della disciplina statale, che viene ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale, per lo più, ai vincoli derivanti dall'ordinamento internazionale (Protocollo di Kyoto, cui è stata data esecuzione, in Italia con legge 1 giugno 2002, n. 120) ed europeo (con varie direttive che si sono succedute in materia). Quest'ultimo, in particolare, sancisce il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile.

⁷¹ C. Cost., sent. n. 307/2003.

⁷² C. Cost., sent. n. 307/2003.

⁷³ C. Cost., sent. n. 331/2003.

⁷⁴ V. sent. n. 278/2010, in relazione ad impianti di produzione di energia elettrica alimentati con carbon fossile.

⁷⁵ Cfr. C. Cost., sentt. nn. 344/2010; 166/2009; v. anche C. Cost., sent. n. 267/2016: "*nel caso dell'energia eolica, la tutela degli interessi ambientali non è una tutela meramente statica, ma si concreta in una serie di attività che devono essere compatibili con gli altri profili di garanzia interni alla stessa materia ambientale (tra cui, appunto, la tutela del paesaggio)*".

Così, i principi fondamentali dettati dallo Stato – anche con riferimento agli aspetti localizzativi che qui interessano – finiscono con il rivelarsi particolarmente penetranti, lasciando pochissimo margine all'intervento delle regioni: il giudice delle leggi ha, infatti, ad esempio, ritenuto in diverse occasioni che le Regioni non potessero procedere ad indicare “aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti” in assenza delle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata previste dalla normativa statale⁷⁶ con il compito di “assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio”⁷⁷.

Dette linee guida sono state poi adottate con il D.M. Sviluppo economico 10.9.2010: l'individuazione da parte delle regioni delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione “deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto” e non può riguardare “porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela”.

La Corte ha inteso tali limiti in senso assai restrittivo, in linea di continuità con quanto affermato in altri ambiti con riferimento alla materia ambientale: le eccezioni stabilite dalle Regioni non possono assumere i caratteri di limiti generali⁷⁸, “specie nella forma di distanze minime”⁷⁹. Anche il divieto di realizzazione di detti impianti in aree e beni di notevole interesse culturale o pubblico dichiarati ai sensi del codice dei beni culturali e ambientali è stato ritenuto un “divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato”, incompatibile con le suddette linee guida⁸⁰. Possono invece essere considerate non idonee, ai sensi delle suddette linee guida, le aree naturali protette ai diversi livelli (nazionale, regionale, locale: cfr. all. 3, par. 17, D.M. 10.9.2010).

In tutti gli ambiti sopra considerati, naturalmente, la Corte ricorre talora al principio della leale collaborazione “nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze”⁸¹, con forme di partecipazione variamente articolate o vere e proprie intese⁸², anche in applicazione del principio di sussidiarietà⁸³.

⁷⁶ Art. 12, d.lgs. n. 387 del 2003, in attuazione della direttiva 2001/77/CE; oggi v. anche d.lgs. n. 28/2011, in attuazione della direttiva 2009/28/CE.

⁷⁷ C. Cost., sentt. nn. 119, 124 e 344/2010; 166/2009.

⁷⁸ C. Cost., sent. n. 224/2012.

⁷⁹ C. Cost., sent. n. 13/2014.

⁸⁰ C. Cost., sent. n. 308/2011.

⁸¹ C. Cost., sent. n. 308/2003.

⁸² C. Cost., sentt. nn. 422/2002; 308/2003; 62/2005; 1/2008; 33/2011; 249/2009; 339/2009; 193/2010; 278/2010.

⁸³ C. Cost., sent. 383/2005. Sul principio di sussidiarietà, v. gli essenziali riferimenti indicati alla nota 22.

6. Cosa resta alle regioni in materia di governo del territorio

Il carattere funzionale e “recessivo” della materia “governo del territorio”, pur definita in termini molto ampi, finisce per lasciare alle regioni – accanto ai tradizionali ambiti dell’urbanistica e dell’edilizia – singole parti di oggetti, in un quadro assai frammentato, che può essere ricostruito solo “in negativo” rispetto alle competenze statali.

Significativo, del resto, appare il passaggio della sentenza 303/2003 nel quale la Corte, nel ricondurre l’urbanistica e l’edilizia a tale materia, argomenta rilevando che diversamente opinando, considerato che l’art. 117 pone come autonomi titoli di competenza “porti e aeroporti civili”, “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, il “governo del territorio” resterebbe “*poco più di un guscio vuoto*”.

Il nucleo duro delle competenze regionali resta, dunque, come si è già anticipato sopra, quello dell’urbanistica e dell’edilizia, ambiti che pacificamente si ritiene ricomprendano anche i procedimenti espropriativi, le sanzioni amministrative, gli interventi di riqualificazione urbana nonché i procedimenti autorizzativi (sui quali però gravano anche i limiti riferibili alla competenza statale in materia di “livelli essenziali delle prestazioni”).

Lo Stato è competente a dettare i principi fondamentali delle relative discipline, cosa che fa, invero, con modalità piuttosto penetranti, ottenendo nella gran parte dei casi l’avallo della Corte Costituzionale⁸⁴.

Tra le limitate eccezioni che si possono registrare rispetto a tale tendenza della giurisprudenza costituzionale merita di essere ricordata la disciplina relativa all’installazione di mezzi mobili di pernottamento (*roulottes, campers*, etc.) affidata alla competenza regionale di dettaglio⁸⁵.

Gli equilibri rispetto alla disciplina statale si fanno particolarmente problematici e complessi ogni qual volta vengano in gioco interessi di tipo ambientale, paesaggistico e culturale. Ma anche in questo settore,

⁸⁴ Da ultimo, cfr. C.Cost., sent. n. 231/2016 e sent. n. 125/2017. Interessante notare che in quest’ultima decisione la Consulta esplicitamente interpreta il riferimento ai principi fondamentali come “norme dalla diversa estensione”, con la “comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale” che consistono nella formulazione di principi “e norme generali”, confermando la tendenza della giurisprudenza costituzionale a non considerare con grande rigore la differenza tra le due categorie (con l’eccezione della materia istruzione, nell’ambito della quale allo Stato sono riservate sia “norme generali sull’istruzione” – a titolo di competenza esclusiva *ex art.* 117, secondo comma, lettera *n*), nonché art. 33, secondo comma, Cost. – sia “i principi fondamentali della materia” *ex art.* 117, terzo comma, Cost.: sulla distinzione necessariamente elaborata dalla Corte in materia, si vedano soprattutto le decisioni nn. 279/2005, 200/2009, 92/2011 e 147/2012); ciò sembra in qualche modo legittimare l’idea che la competenza statale esclusiva limitata, per alcune materie, alle “disposizioni generali e comuni” prefigurata nella riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi non sarebbe stata letta dalla Corte in modo poi molto dissimile da quanto accade oggi rispetto al riparto di competenza concorrente. Sul rapporto tra “principi fondamentali” e “norme generali”, v. D. MORANA, *La “nuova” potestà concorrente nell’attuazione del Titolo V*, in G. GUZZETTA – F.S. MARINI – D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, cit., XLVII ss., anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

⁸⁵ C. Cost., sent. n. 278/10.

non resta che ricostruire le competenze regionali in termini recessivi e funzionali, valutando ciò che resta alle regioni “al netto” delle interferenze statali; è sufficiente, dunque, “tirare le somme” dai sopra richiamati orientamenti relativi, appunto, a tali intersezioni.

Così, ad esempio, andando a toccare profili relativi alla tutela paesaggistica e ambientale, le regioni possono disciplinare i parchi e le aree protette di interesse regionale, nei limiti fissati alla relativa legge quadro (legge n. 394 del 1991), senza interferire sulle zone oggetto di tutela statale, ma aggiungendone di ulteriori; ed hanno il compito di adeguare gli strumenti urbanistici alla tutela paesistica⁸⁶. Nell’ambito della legislazione statale le regioni sono state chiamate, già da diversi anni (e ben prima della riforma costituzionale del 2001⁸⁷), a dettare norme per l’istituzione di parchi ed aree protette di interesse regionale, e lo hanno fatto dettando una legislazione regionale piuttosto ampia, con parchi regionali numerosi e collocati in tutto il territorio nazionale.

Similmente – almeno secondo un orientamento che è emerso in alcune pronunce, rimanendo, però, senza seguito nella successiva giurisprudenza – anche con riferimento alla tutela dei beni culturali, le regioni possono dettare, nell’ambito della normativa di governo del territorio, una disciplina di tutela “non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva”⁸⁸.

Con riferimento ad impianti di particolare rilievo ambientale (quali quelli di telecomunicazione o di produzione dell’energia), disciplinati in gran parte a livello statale mediante la fissazione di *standard* minimi oppure del tutto inderogabili, le regioni possono intervenire soprattutto sull’aspetto localizzativo, purché ciò avvenga mediante prescrizioni specifiche e non comporti l’imposizione di limiti generali⁸⁹. Per gli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, la facoltà regionale di individuazione di siti non

⁸⁶ In base a quanto stabilito dall’art. 145, u.c., del d.lgs. n. 42/04.

⁸⁷ Vale la pena di ricordare che il problema dei rapporti tra Stato e Regione in materia si pone, invero, già prima della legge quadro del 1991, con il D.P.R. n. 616/1977 che, all’art. 83, aveva trasferito alle Regioni le funzioni amministrative relative ad interventi a “protezione della natura” e di “riserve” e “parchi naturali”. Sul punto cfr. B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale*, cit., 4954 ss.; A. PISANESCHI, *I parchi nazionali tra competenza esclusiva e concorrente in una sentenza “indirizzò” della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1988, 4977 ss.

⁸⁸ C. Cost., sent. n. 232/2005; sul punto v. S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Torino 2016, 225 ss., che segnala, tuttavia, la “palpabile circospezione” con cui la Corte si muove su tale terreno e richiama la successiva giurisprudenza sulla competenza statale “tutela dei beni culturali”, in senso assai più centralistico: in particolare, la Corte manifesta a partire dalla sent. n. 194 del 2013 una tendenza a chiudere gli spazi dell’intervento regionale (cfr. S. MABELLINI, *La “presunzione di culturalità” apre un ulteriore varco statale nell’autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 2013, 2770 ss.), che culmina con la sent. n. 140 del 2015 (S. MABELLINI, *Un caso di “non prevalenza” della competenza statale che segna un ulteriore passo indietro per la potestà legislativa delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 2015, 1243 ss.).

⁸⁹ Tra le altre, v. C.Cost., sentt. nn. 13/2014; 307/2003; 331/2003.

idonei deve svolgersi secondo le linee guida adottate in Conferenza unificata con le modalità previste nel d.lgs. n. 387/2003⁹⁰.

Anche per i siti di smaltimento e recupero dei rifiuti, le regioni sono coinvolte in relazione alla loro collocazione sul territorio, secondo forme diverse nell'ambito delle varie discipline⁹¹.

Le regioni, dunque, sembrano trovare un loro spazio, sia pure entro margini molto stretti.

Analoghe conclusioni, del resto, caratterizzano anche altri ambiti di disciplina rientranti nel governo del territorio, i cui confini sono posti dall'interferenze con altre materie statali nonché dai principi fondamentali dettati a livello centrale: un tipico esempio, ne è la disciplina del condono edilizio straordinario, che secondo orientamenti giurisprudenziali ormai consolidati, spetta al livello regionale, salvo che per gli aspetti relativi alla sanzionabilità penale e ferma l'esigenza di rispetto delle norme di principio statali, che ne definiscono sia l'*an* sia la portata massima; per cui, in sostanza, le regioni, possono adottare norme più restrittive senza, però, giungere a negare del tutto l'applicabilità del condono⁹².

La ricostruzione degli spazi lasciati all'autonomia regionale, pur articolata, non sembra tuttavia in grado di fornire un quadro d'insieme delle competenze legislative regionali che le differenze in maniera significativa da quelle riconosciute in materia "urbanistica" sotto la vigenza del Titolo V *ante* 2001. Ciò sembra emergere anche dalla giurisprudenza costituzionale relativa alla Regioni speciali (che si avrà modo di esaminare più avanti): pur confrontandosi con titoli competenziali statutari scritti con riferimento alla "vecchia" nozione dell'urbanistica, la Corte non considera il nuovo titolo competenziale dotato di un contenuto oggettivo apprezzabilmente diverso⁹³.

In effetti, se l'evoluzione del concetto di urbanistica era stata storicamente caratterizzata dalla progressiva estensione agli ambiti ambientali e paesaggistici, l'attribuzione nel nuovo art. 117 alla competenza esclusiva statale della materia "tutela dell'ambiente" sembra aver determinato, se non un passo indietro, almeno un brusco arresto di tale evoluzione, che ha finito con il cristallizzare la nozione, ed il conseguente riparto delle competenze legislative, almeno all'ultimo decennio del secolo scorso. Tale considerazione trova, del resto, una conferma negli orientamenti dottrinali che hanno rilevato come molte delle materie attribuite nel 2001 alla competenza esclusiva statale, tra le quali si può senz'altro annoverare quella relativa

⁹⁰ C. Cost., sentt. nn. 119, 124 e 344/2010

⁹¹ C. Cost. n. 314/2009; 62/2005; 249/2009; 278/2010; 33/2011.

⁹² Cfr. C. Cost., sentt. nn. 196, 198 e 199/2004; 70/2005; 225/2012. Cfr. R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*, in *Giur.Cost.*, 2004, 2008 ss.; C. PINELLI *Le scelte della Corte sul condono edilizio e lacune loro problematiche conseguenze*, *ivi*, 2012 ss.; P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*, *ivi*, 2015 ss.; D. SORACE-A. TORRICELLI, *Dal condono selvaggio al condono sostenibile?*, in www.forumcostituzionale.it, 2004; R. BIN, *Sulle "leggi di reazione"*, in www.forumcostituzionale.it, 2004.

⁹³ Per considerazioni più approfondite sul tema e per i dovuti riferimenti giurisprudenziali, si rinvia al successivo par. 6.

alla tutela ambientale, si limitino ad esplicitare, rischiando di irrigidirli, limiti alla legislazione regionale che la giurisprudenza costituzionale aveva già ricavato dal sistema risultante dalla Costituzione del 1948⁹⁴.

Gli spazi regionali sembrano, peraltro, essersi ulteriormente ristretti a fronte di una normativa piuttosto pervasiva proveniente dall'Unione Europea in alcuni settori di rilievo ambientale (si pensi al caso delle fonti di energia rinnovabili, delle procedure di valutazione di impatto ambientale o della gestione dei rifiuti), che risulta talora condizionante anche rispetto agli aspetti più prettamente localizzativi.

La legislazione riferibile alla materia, dunque, continua a collocarsi sostanzialmente nell'ambito dell'urbanistica e dell'edilizia, sia pur intese in senso ampio ed estensivo.

Nell'ambito di tale lettura in senso continuista delle competenze regionali rispetto all'assetto pre-riforma, si deve comunque constatare che, almeno nei suddetti tradizionali settori, l'attività legislativa delle regioni è sempre presente e mostra una certa vitalità.

All'interno di un solido quadro normativo statale⁹⁵, infatti, tutte le regioni si sono dotate di una propria legge urbanistica di carattere organico, variamente intitolata, contenente le norme regionali sugli *standard* urbanistici, i relativi piani, la disciplina edilizia, l'organizzazione amministrativa in tali ambiti.

Si tratta di testi normativi piuttosto complessi e di un certo rilievo, il cui "cuore" può essere rintracciato nell'individuazione e nella disciplina degli strumenti della pianificazione territoriale, all'interno dei margini lasciati dalla normativa statale di principio, ricostruita dalla Corte secondo linee piuttosto rigide (secondo quanto è già emerso dall'analisi condotta nei precedenti paragrafi). A titolo esemplificativo della portata fortemente conformativa dei principi statali in materia, può qui ricordarsi il caso della L.R. Molise n. 18 del 2012, recante "Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti", la quale ha introdotto misure di semplificazione per i piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale vigente, approvati definitivamente dalla Giunta comunale: la Corte ha ritenuto che la previsione ivi contenuta secondo la quale non occorre che la copia dei piani

⁹⁴ E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia "ordinamento civile" di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, 2001, 1343 s.; R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa "residuale" delle regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. Cost.*, 2003, 1875 s.

⁹⁵ I cui capisaldi sono senz'altro da rintracciarsi nella legge urbanistica, legge n. 1150 del 1942, via via aggiornata ma ancora vigente, e nel D.P.R. n. 380 del 2001, che, subito prima dell'approvazione della riforma del Titolo V, aveva approvato il testo unico sull'edilizia, razionalizzando una ampia normativa legislativa e regolamentare stratificata negli anni.

Tali normative vanno poi integrate, per gli aspetti relativi al versante della tutela ambientale, paesaggistica e culturale, con altri atti legislativi statali che sarebbe in questa sede troppo complesso considerare con pretesa di completezza: basti qui ricordare il codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, nonché il codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004 (per gli aspetti della pianificazione paesaggistica, v. soprattutto gli artt. da 143 a 145).

attuativi, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, fosse comunque trasmessa dai Comuni alla Regione fosse lesiva dei principi fondamentali della legge statale⁹⁶.

7. La giurisprudenza costituzionale relativa alle Regioni speciali

Negli Statuti delle Regioni speciali non compare il riferimento alla nozione di “governo del territorio”; piuttosto, i cinque statuti attribuiscono alla competenza c.d. primaria delle regioni speciali e delle province autonome di Trento e Bolzano la materia dell’“urbanistica”⁹⁷.

Proprio su tale terreno, tuttavia, la giurisprudenza costituzionale sembra dimostrare più esplicitamente la propria propensione a configurare la materia “governo del territorio” in linea di continuità con la ricostruzione della materia “urbanistica”, se non altro in ragione delle numerose interferenze con altre materie che sottraggono alla competenza regionale la disciplina di molti interessi facenti capo al territorio, con particolare riferimento a quelli di tutela ambientale.

Significativa, al riguardo, appare l'affermazione contenuta nella sentenza n. 62/2005, nella quale la Corte, con riguardo alla disciplina in materia di rifiuti, argomenta che, rispetto ai titoli competenziali riferiti all’urbanistica, il riferimento al “governo del territorio” non aggiunge nulla ai poteri regionali in campo ambientale: *“per quanto riguarda la disciplina ambientale, non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali, ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale”*⁹⁸.

Pur considerando gli ambiti competenziali delle regioni speciali/province autonome sostanzialmente coincidenti con quelli attribuiti alle regioni ordinarie in materia di governo del territorio con riguardo al loro perimetro oggettivo, resta, invero, una diversa estensione delle stesse competenze con riferimento ai relativi poteri, essendo la materia urbanistica attribuita alle regioni speciali/province autonome a titolo di potestà legislativa primaria, destinata, quindi, ad incontrare nella disciplina statale limiti meno stringenti rispetto a quella concorrente⁹⁹.

⁹⁶ C. Cost., sent. n. 272/2013.

⁹⁷ Art. 4, n. 12, St. Friuli-Venezia Giulia, l.cost. n. 1/1963; art. 14, lett. f, St. Sicilia, r.d.lgs. n. 455/1946 e l.cost. n. 2/1948; nonché: art. 3, lett. f, St. Sardegna, l.cost. n. 3/1948, il quale parla di “edilizia ed urbanistica”; art. 8, n. 5, St. Trentino-Alto Adige, D.P.R. n. 670/1972, “urbanistica e piani regolatori”; art. 2, lett. f, St. Valle d’Aosta, l.cost. n. 4/1948, “urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica”.

⁹⁸ Sulla sentenza citata nel testo, si vedano i contributi citati sopra alla nota 66.

⁹⁹ Com’è noto, la competenza primaria delle regioni speciali/province autonome è vincolata all’armonia con la Costituzione e con i principi generali dell’ordinamento giuridico, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché al rispetto degli interessi nazionali. Per un quadro più ampio dei problemi posti dalla riforma costituzionale del 2001 con riguardo alle regioni speciali v., tra gli altri, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, cit., 245 ss.; S. MANGIAMELI, *L’autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002; G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali*

In qualche occasione, ciò è stato oggetto di specifica considerazione anche in giurisprudenza, consentendo alla Corte di riconoscere alle regioni speciali un margine di intervento più ampio di quello ammesso per le regioni ordinarie, in relazione, ad esempio, alla disciplina dei procedimenti autorizzatori per interventi incidenti sul territorio¹⁰⁰.

In altri casi, almeno nei settori più delicati, la Corte sembra aver attenuato le conseguenze del diverso regime competenziale finendo per considerare comunque legittimi gli interventi legislativi statali, in considerazione dell'interferenza di altri titoli¹⁰¹ e/o dei sottostanti obblighi europei¹⁰².

La posizione delle regioni speciali/province autonome risulta considerevolmente differenziata, tuttavia, in alcuni ambiti attinenti all'assetto del territorio, soprattutto con riferimento alla circostanza, di non poco rilievo, che alcune di esse sono titolari di competenze legislative primarie espressamente riferite anche alla tutela paesaggistica¹⁰³. Ciò comporta un margine di intervento più ampio rispetto alle regioni ordinarie nei settori di confine tra governo del territorio e tutela paesaggistica. Non mancano, tuttavia, anche in questi casi, difficoltà legate ad ulteriori intersezioni con altre materie o con normative sovranazionali.

Significativa, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale sulla localizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili: la Corte, valorizzando il riferimento alla competenza concorrente in materia di energia, ha affermato che le Regioni speciali non potessero comunque dettare propri criteri in mancanza delle linee-guida di cui all'art. 12, co. 10, d.lgs. n. 387/2003¹⁰⁴. Successivamente, però, ha precisato come tali linee-guida abbiano una diversa portata vincolante per le regioni speciali dotate di competenza primaria in materia di paesaggio, alle quali esse non sono applicabili “nella loro interezza”¹⁰⁵, non potendo tali regioni essere destinatarie di “vincoli puntuali e concreti”¹⁰⁶. Tuttavia, ciò

tra limiti di modello e limiti di sistema, in *Le Regioni*, 2004, 1119 ss.; F. TERESI, *Le competenze delle regioni a Statuto speciale*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Pt. gen., Milano 2006, 137 ss.

¹⁰⁰ Così C. Cost., sent. n. 450/2006, nella quale è stata considerata legittima la previsione di uno strumento di semplificazione procedimentale per interventi edilizi di scarso impatto, su strutture già esistenti ed autorizzate, anche in difformità dalla normativa statale, proprio in ragione del carattere primario della competenza in materia urbanistica della Regione Valle d'Aosta. V. anche C. Cost. n. 46/2014 per la precisazione relativa alla diversa portata della potestà legislativa primaria spettante alla Regione Sardegna nella materia “edilizia ed urbanistica” rispetto a quella delle regioni ordinarie sul “governo del territorio”.

¹⁰¹ C. Cost., sentt. n. 203/2012; n. 378/2007; A. ROCCELLA, *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente*, cit., 373 ss.

¹⁰² C. Cost., sent. 62/2008; 378/2007. Sulla prima, v. A. BORZÌ, *Qualche spunto su ambiente e autonomie speciali. Nota a prima lettura di Corte cost., sent. n. 62 del 2008*, in *Federalismi.it*, 2008.

¹⁰³ V. art. 8, n. 6, St. Trentino-Alto Adige; art. 2, lett. q, St. Valle d'Aosta; art. 14, lett. n, St. Sicilia; per la Sardegna non vi è una espressa indicazione nello Statuto, ma le norme di attuazione specificano che le competenze statutarie primarie in tema di edilizia ed urbanistica comprendono anche i profili di tutela paesistico-ambientale: v. C. Cost., sent. 51/2006; cfr. G. DEMURO-M. BETZU, *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali "speciali" e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, 2006, 840 ss.

¹⁰⁴ C. Cost., sent. n. 168/2010.

¹⁰⁵ C. Cost., sent. n. 224/2012.

¹⁰⁶ C. Cost., sent. 275/2011.

“non esonera le medesime dall’osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida”, tra cui il principio della massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili¹⁰⁷.

8. Problemi irrisolti e soluzioni praticabili: la necessità di strumenti cooperativi

Come è emerso dall’analisi sin qui condotta, la giurisprudenza costituzionale ha dato dell’assetto competenziale relativo all’intersezione tra governo del territorio e tutela dell’ambiente una lettura in senso continuista rispetto al quadro *ante*-2001, che ha valorizzato al massimo le potenzialità unificanti delle competenze attribuite allo Stato dal nuovo Titolo V, ma ha lasciato comunque alle regioni uno spazio di disciplina entro il quale possono svolgere le loro funzioni legislative in considerazione delle esigenze del territorio, sia pure con le limitazioni imposte da una interpretazione della materia in senso prevalentemente funzionale. Uno spazio, in altri termini, che in concreto non è molto più ampio rispetto a quello loro spettante prima della riforma in materia di “urbanistica”, ma che le regioni hanno tradizionalmente riempito con una certa vitalità, in molti casi rivendicando un ruolo più ampio rispetto a decisioni che coinvolgono interessi relativi alla tutela paesaggistica e/o ambientale, soprattutto per la realizzazione di impianti di particolare rilievo (produzione di energia; telecomunicazione; smaltimento dei rifiuti, ecc.). Nella grandissima parte dei casi la Corte ha, invero, fortemente ridimensionato tali pretese, proprio sulla base della già ricordata lettura funzionale, confinando, al più, il ruolo regionale ad aspetti puntuali relativi alla collocazione sul territorio di siffatte opere (ammettendo, dunque, la determinazione regionale di criteri di scelta, ma non di limiti).

Il fitto intreccio di interessi che caratterizza le scelte sull’uso del territorio lascia, però, sul tappeto una serie di problemi, che danno vita ad una elevata conflittualità tra Stato e Regioni.

Gli elementi di complessità sono più di uno.

Limitandoci ad indicare i principali – del resto ben noti e da tempo segnalati in dottrina¹⁰⁸ – vi sono innanzitutto le difficoltà del riparto concorrente, che la Costituzione vigente assume come rigido, attraverso il problematico riferimento al binomio principi generali/normativa di dettaglio, ma che nell’applicazione concreta si mostra assai evanescente e si espone a valutazioni connotate da un ampio margine di opinabilità, delle quali finisce per farsi interprete ultima la Corte costituzionale.

Ma accanto a tale problema, se ne profilano altri di soluzione ancor più difficile, tra i quali spicca senz’altro quello – qui più volte evocato – dell’intreccio di materie diverse che vengono in rilievo per singoli oggetti. Si va da casi in cui è utilizzabile il criterio di prevalenza, a casi in cui, invece, la sovrapposizione è più

¹⁰⁷ V. ancora C.Cost., sent. n. 224/2012, che considera illegittima la scelta della Sardegna di fissare le aree idonee anziché quelle non idonee, trasformando l’eccezione in regola.

¹⁰⁸ Per tutti, v. A. D’ATENA, *Diritto Regionale*, cit., 153 ss.

complessa e nemmeno quello soccorre, per cui si rende imprescindibile il ricorso a criteri di composizione di tipo collaborativo, variamente configurati (dal parere all'intesa; strumento, quest'ultimo, del quale la Corte ha fatto un uso particolarmente intenso nella recente sentenza n. 251/2016¹⁰⁹).

La stessa Consulta, in tali situazioni, mostra qualche difficoltà ad elaborare soluzioni teoriche solide, applicabili in modo uniforme e in grado di tenere di fronte alla complessità dei problemi che via via si pongono. Emblematica, sul punto, la sopra segnalata irriducibilità a coerenza della giurisprudenza relativa alla inevitabile interferenza tra tutela dell'ambiente e governo del territorio, resa ancora più complessa non soltanto dalla frequente presenza di competenze ulteriori, ma soprattutto dal carattere "finalistico" del titolo statale, con la sua intrinseca potenzialità invasiva, che il giudice delle leggi risolve secondo diverse possibili chiavi, senza che si possa individuare una linea chiara.

Ancora, il peculiare istituto di origine pretoria della c.d. chiamata in sussidiarietà¹¹⁰ (non privo di aspetti critici rispetto al testo costituzionale) svolge un ulteriore ruolo di flessibilizzazione del sistema che tuttavia – nella costruzione della Corte – richiede l'intesa con le Regioni; senza che siano mai stati, però, del tutto risolti i problemi relativi alla collocazione di tale intesa, posta normalmente a valle del procedimento legislativo, in sede di decisione amministrativa, e, dunque, soltanto dopo che la deroga al riparto di competenze legislative sia già stata realizzata dal legislatore statale. La fitta compresenza sul territorio di interessi vari e riferibili a distinti livelli di governo rende piuttosto frequente l'applicazione dell'istituto all'ambito in parola (si consideri che non a caso la sua stessa creazione giurisprudenziale è avvenuta in un giudizio su una disciplina statale concernente relativa appunto alla realizzazione di infrastrutture e insediamenti produttivi considerati di interesse "strategico", la c.d. legge obiettivo n. 443 del 2001).

Non sembra facile individuare vie d'uscita a queste complessità, apparendo inadeguate le prospettive di riforma dei titoli delle competenze, opportune in alcuni casi ma non certo risolutive rispetto ai nodi principali appena ricordati.

L'unica strada da percorrere sembrerebbe essere, piuttosto, quella di un rafforzamento del metodo cooperativo, realizzando il coinvolgimento delle regioni nei processi normativi statali¹¹¹, in modo da affrontare e risolvere preventivamente alcuni conflitti. Si tratta, però, di una via che – pur se già da tempo indicata dalla giurisprudenza costituzionale come metodo di gestione dei rapporti tra Stato e regioni – sembra trovare strumenti non sempre adeguati ed applicati talora con qualche incertezza o forzatura.

¹⁰⁹ Sulla quale v. *infra*.

¹¹⁰ Sul quale, in questa sede, non può che farsi rinvio alle essenziali indicazioni bibliografiche date nella precedente nota 22.

¹¹¹ Sul rapporto tra leale collaborazione e tipologie di funzioni, cfr. G. GUZZETTA, *La leale collaborazione nel riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in G. GUZZETTA – F.S. MARINI – D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale*, cit., XXVII, s.

In questa prospettiva, si è mossa, da ultimo, la controversa decisione costituzionale n. 251/2016 (sulla c.d. riforma Madia), nella quale la Corte ha dichiarato la necessità dell'intesa (non forte, ma non degradabile comunque a mero parere) nel procedimento di approvazione dei decreti legislativi per la disciplina di oggetti imputabili a più materie diverse, con sovrapposizioni competenziali tali da non potersi individuare una prevalenza¹¹².

Un'affermazione che apre prospettive assai interessanti, ma solleva comunque non pochi interrogativi, prefigurando un percorso decisionale peculiare per la fonte delegata, non facilmente riproducibile in termini analoghi per le altre fonti primarie ed in particolare per il procedimento di approvazione della legge ordinaria; estensione, in effetti, mai prospettata dalla stessa Corte Costituzionale.

Rispetto a tale opzione c'è poi da rilevare come la sede delle Conferenze¹¹³, per il raggiungimento delle intese, sia da considerarsi non del tutto soddisfacente per almeno due ragioni: in primo luogo, perché composta da rappresentanti degli esecutivi, con totale esclusione, dunque, delle assemblee legislative¹¹⁴; in secondo luogo, perché operante con modalità variabili e non predeterminate, molto informali e piuttosto "opache"¹¹⁵.

¹¹² Tra i molti i commenti sulla decisione, v. S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; A. AMBROSI, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; E. BALBONI, *La Corte richiede e tutela la leale collaborazione tra Stato e Regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 2017; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope ... allo specchio*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2017; M. DE NES, *La sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016 e i possibili riflessi sul coordinamento della finanza pubblica*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; R. LUGARÀ, *Sentenze additive di procedura... legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2017; G. MARCHETTI, *Le diverse declinazioni del principio di leale collaborazione nella delegazione legislativa elaborate dalla giurisprudenza costituzionale (alla luce della sent. n. 251 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2017; P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017; A. POGGI – G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, 2016; G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *Forum Quad. Cost.*, 2017; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, 2017.

¹¹³ Sul tema, tra i molti, cfr. G. CARPANI, *La conferenza Stato-Regioni: competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna 2006; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. Fed.*, 2006, 13 ss.; A. PIRAINO – F. TERESI, *La riforma del rapporto Regione-Istituzioni locali. Gli strumenti del raccordo alla luce dei nuovi indirizzi costituzionali*, Soveria Mannelli 2004; B. CARAVITA DI TORITTO, *Le sedi della concertazione*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, Roma 2009, 3 ss.; S. MANGIAMELLI, *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, *Ivi*, 13 ss.

¹¹⁴ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in ID. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano 2008, 247 s.

¹¹⁵ Sui principali problemi legati a tale informalità, tra i quali spiccano senz'altro quelli relativi ai meccanismi di voto e ai *quorum*, nonché l'estrema sinteticità dei verbali, che nella gran parte dei casi non consente di ricostruire gli effettivi termini del dibattito che ha condotto alla decisione, v. F.S. MARINI, *La "pseudo-collaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. Parl.*, 3/2001, 656 ss.; ID., *La Conferenza Stato-Regioni nell'anno*

La strada maestra per un trasparente ed effettivo coinvolgimento degli enti sub statali nei processi legislativi statali, da tempo indicata dalla riflessione giuridica ed anche espressamente tracciata dal legislatore costituzionale del 2001¹¹⁶, resterebbe, quindi, quella dell'istituzione di una Camera rappresentativa delle Regioni¹¹⁷. Ma il fallimento del tentativo di riforma del Senato in camera delle autonomie attuato con la riforma costituzionale bocciata dal referendum del dicembre 2016 conferma tutte le difficoltà già da tempo indicate rispetto alla praticabilità di un siffatto cambiamento¹¹⁸ e rende davvero difficile immaginare per il futuro un possibile esito in questa direzione.

Oggi, dunque, il problema di trovare forme adeguate di cooperazione tra i diversi livelli legislativi è più che mai pressante, senza che si intravedano soluzioni pienamente convincenti.

Un passo in avanti potrebbe certamente essere costituito dalla, sia pur tardiva, attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001, scritta a suo tempo come norma transitoria “sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione”, e oggi rilanciata come soluzione duratura dopo l'allontanamento di tale prospettiva.

Si tratta, come è noto, della possibile integrazione della Commissione parlamentare bicamerale per le questioni regionali, da parte dei regolamenti parlamentari, con rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali e della previsione che i pareri resi da tale commissione su leggi riguardanti le materie di competenza concorrente e su quelle in materia di finanza regionale e locale siano “rafforzati”, richiedendosi la deliberazione a maggioranza assoluta dell'Assemblea “sulle corrispondenti parti del progetto di legge” per il loro superamento, nel caso di contrarietà o di formulazione di richieste di modifica.

2003, in A. D'ATENA (a cura di), *Secondo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2004, 307 ss.; ID., *L'attività della conferenza Stato-Regioni nell'anno 2004*, in A. D'ATENA (a cura di), *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2005, 571ss.; N. LUPO, *Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)*, in V. ANTONELLI (a cura di), *Città, Province*, cit., 97 s.; V. TAMBURRINI, *La conferenza Stato-Regioni*, in A. D'ATENA (a cura di), *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2007, 326 ss.; ID., *Gli istituti della leale collaborazione: la conferenza Stato-Regioni nel 2007*, in A. D'ATENA (a cura di), *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2008, 503 ss.; I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli 2006, 394 s.; L. DELL'ATTI, *La conferenza Stato-Regioni: vizî e virtù di un organo “a geometria variabile”*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

¹¹⁶ Significativo, in questo senso, l'incipit dell'art. 11, comma 1, della legge cost. n. 3/2001: “sino alla revisione delle norme del titolo I della parte seconda della Costituzione”, su cui v. *infra*, nel testo.

¹¹⁷ Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 157 ss.; A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2015, e ora in ID., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino 2016, 311 ss.; S. MANGIAMELI, *Le regioni italiana tra crisi globale e neocentralismo*, Milano 2013, 73; G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, 300 ss.

¹¹⁸ Cfr. A. D'ATENA, *Seconda camera e regionalismo nel dibattito costituzionale italiano*, in ID., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino 2007, 117 ss.; nonché ID., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rass. Parl.*, 2007, e ora, in ID., *Tra autonomia e neocentralismo*, cit., 296 s.

Naturalmente la conformazione di detta Commissione dovrebbe essere tale da assicurare alle rappresentanze autonomistiche una presenza numerica adeguata a far valere effettivamente le loro istanze (con un numero almeno paritario rispetto alla componente parlamentare) e conformata in modo tale da coinvolgere gli organi legislativi regionali e non (o non soltanto) gli esecutivi come avviene in sede di Conferenza Stato-Regioni¹¹⁹.

Resta, tuttavia, profondamente insoddisfacente l'impostazione "per materie" del testo dell'art. 11 legge cost. 3/2011: l'esame sopra condotto della materia concorrente "governo del territorio" conferma come le difficoltà maggiori che richiedono l'adozione del metodo cooperativo siano non soltanto e non prevalentemente quelli legati al riparto tipico della concorrenza, ma piuttosto quelle che dipendono dall'intreccio di materie, dall'interferenza delle materie finalistiche, dalla chiamata in sussidiarietà. Lo strumento di partecipazione rinforzata prefigurato dalla norma in esame è inadeguato rispetto alla soluzione di alcuni di questi problemi, poiché non si applica se non venga in rilievo una competenza concorrente (e non copre, dunque, il caso di interferenza tra le competenze statali e quelle regionali-residuali); e lascia aperta la questione di come vada interpretato il riferimento a progetti di legge "riguardant[i] le materie" di cui agli artt. 117, comma 3, e 119 Cost. in caso di sovrapposizione tra titoli diversi o in caso di progetti di legge di contenuto non omogeneo. I nodi da sciogliere per l'attuazione, dunque, sarebbero non pochi e piuttosto intricati.

Tuttavia, si tratterebbe di un passo importante.

La partecipazione al procedimento legislativo, infatti, anche laddove non sia assistita da meccanismi di tutela come la previsione di maggioranze *ad hoc* per il superamento delle relative posizioni, può comunque rivelarsi in grado di risolvere almeno alcune occasioni di conflitto, o sul piano politico, o sul quello procedimentale, offrendo alla Corte – con applicazione estensiva di una logica già proposta rispetto ad altre occasioni collaborative¹²⁰ – strumenti "sintomatici" per un più penetrante ed efficace sindacato su

¹¹⁹ Per una recentissima analisi dei problemi da affrontare nell'ipotesi dell'attuazione dell'art. 11 legge cost. n. 3/2001 in relazione alla composizione della Commissione, con l'indicazione di alcune proposte, v. S. PAJNO, *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in *amministrazioneincammino.it*, 2017. Ma già prima del tentativo di riforma costituzionale del 2016, il dibattito sulla possibile attuazione della norma costituzionale e sui relativi punti critici è stato vivace. Tra gli altri, cfr. R. BIN, *Un nodo decisivo: democrazia e corporativismo nella integrazione della Commissione bicamerale*, in *Le Ist. del Fed.*, 2001 e in *www.robertobin.it*; E. BALBONI, *La bicameralina non è un camerino (ma nemmeno un luogo equivoco)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2002; R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.*, 2003, 339 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. Parl.*, 2004, 301 ss.; V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Federalismi*, 2006; N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. Parl.*, 2007, 357 ss.

¹²⁰ Si fa riferimento, in particolare, alle riflessioni di A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 198 s., sulla giurisprudenza costituzionale in materia di coinvolgimento delle Regioni, attraverso il principio dell'intesa, rispetto alle occasioni

aspetti di valutazione altrimenti molto delicati (si pensi alla esistenza o meno dei presupposti per la chiamata in sussidiarietà; o al sindacato teleologico e funzionale sull'esercizio statale delle competenze finalistiche).

di esercizio della chiamata in sussidiarietà, sulla scia degli spunti offerti dall'esperienza europea (su cui cfr. anche A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà*, in ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Torino 2012, 144 ss.)