

Recensione al volume “Torniamo all’urbanistica! Verso alcune necessarie riforme del governo del territorio”, a cura di Paolo Urbani, IFEL - Fondazione ANCI, collana «Trasformazioni Urbane», 2026, 370 pp.

MAURA MATTALIA^[1]

Il volume raccoglie, sotto la cura scientifica di Paolo Urbani e con il sostegno di IFEL - Fondazione ANCI, dodici contributi, preceduti da una prefazione (Galeone) e dall'introduzione del curatore, corredati da un'appendice che riproduce due proposte di riforma del governo del territorio. Il filo conduttore principale è di ordine giuridico: l'oggetto comune è la struttura giuridica del governo del territorio con il suo sistema delle competenze e delle fonti, non senza pensare alle possibili riforme che appaiono necessarie a dare forza alla legge nella ridefinizione di un ordinato assetto del territorio.

L'assetto conformativo delineato dalla legge urbanistica del 1942 è stato progressivamente eroso dalla liberalizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione, dall'indifferenza funzionale e dalla monetizzazione degli standard, con un correlativo spostamento del baricentro decisionale dal piano alla disciplina edilizia ai modelli di tipo consensuale. La causa è individuata dagli scritti nell'assenza dei principi fondamentali della materia, che il legislatore statale non ha posto né in attuazione della legge n. 1150 del 1942 né dopo la sostituzione, operata dalla riforma del Titolo V, della voce «urbanistica» con quella, più ampia, di «governo del territorio» (art. 117, comma 3, Cost.).

Su questa idea comune si innesta la proposta affidata ai due testi allegati in appendice: quello elaborato dalla Commissione Greco, nominata nel 2022 d'intesa con le Regioni e ripresentato in questa legislatura (Morassut), e quello predisposto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, illustrato in Senato nel 2024.

La prima questione in esame è sul riparto delle competenze. Come materia di legislazione concorrente, il «governo del territorio» costituisce nozione a contenuto generale, idonea a comprendere ogni profilo conoscitivo, normativo e gestionale dell'uso del suolo, intersecando materie contigue quali la tutela dell'ambiente, il paesaggio e la difesa del suolo (Cerulli Irelli), che non esclude - in ipotesi - la disciplina di definizione dell'erogazione dei servizi pubblici locali e regionali (trasporto, ciclo completo acque, sistema integrato dei rifiuti solidi urbani, rete scolastica, assistenza sanitaria, ecc.), al netto della disciplina sulla concorrenza che spetta alle fonti europee e statali^[2].

L'apparente sbilanciamento del riparto in senso regionale risulta ridimensionato dalla giurisprudenza sulla chiamata in sussidiarietà, inaugurata da Corte cost. n. 303 del 2003 e proseguita dalle pronunce successive, che ha consentito l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative in materie concorrenti secondo i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dell'art. 118 Cost.

L'attrazione è subordinata dalla medesima giurisprudenza a una valutazione di proporzionalità e di ragionevolezza e alla promozione di intese con il livello regionale, collocando il «governo del territorio» in un'area di cooperazione di competenze, soggetta al principio di leale collaborazione, più che dal tradizionale riparto per materie.

Il contributo teorico si concentra sui piani di area vasta delle pianificazioni di settore, allo scopo di ridurre le interferenze e di riservare al comune la disciplina delle destinazioni d'uso e degli interventi di rigenerazione, elevando a principi fondamentali dello Stato la disciplina inderogabile degli standard, la perequazione e la riduzione del consumo di suolo, con regionalizzazione invece della catalogazione degli interventi edilizi e dei titoli (Cerulli Irelli).

A questa ricostruzione se ne contrappone una di segno diverso, che riconduce il governo del territorio alla tutela dell'ambiente, materia di competenza esclusiva statale, secondo un modello prossimo a quello francese, riservando alle regioni le sole funzioni amministrative, o mere norme attuazione su delegazione statale (art. 117, co. 6, Cost.).

L'argine alle legislazioni regionali troverebbe conforto ulteriore nelle riserve relative di legge a tutela della proprietà e dell'iniziativa economica privata (art. 42 e 41 Cost.), con affermazione di principi statali uniformi utili allo sviluppo economico (Cusano), che legittimano a tal fine programmi e controlli sull'attività economica pubblica e privata (art. 41, co. 3°, Cost.).

Si propone così una lettura del territorio nella sua complessità costituzionale, nella quale la dimensione ambientale assorbe quella urbanistica e ne orienta la disciplina; che implica una compressione della potestà legislativa regionale con interpretazioni ulteriormente estensive della già affermata trasversalità della tutela ambientale (Corte cost. nn. 307/2003, 341/2010 e 373/2010; v. anche n. 367/2007). Le due impostazioni rispondono al medesimo problema con due soluzioni che paiono opposte.

L'assenza di una legge di principi - che ha consentito alle regioni a una supplenza a parametri variabili, con ripetuti interventi della Corte costituzionale su iniziativa statale (Urbani) - trovano nella monografia due proposte di legge cornice ai sensi dell'art. 117, co. 3°, Cost.

Il secondo nodo attiene al rapporto tra pianificazione e disciplina edilizia, nonché tra pianificazione e moduli consensuali. L'analisi del conflitto tra il Testo unico dell'edilizia (d.p.r. n. 380 del 2001) e le previsioni dei piani comunali ricostruisce il percorso normativo attraverso cui la liberalizzazione degli interventi di demolizione e ricostruzione, assistita dal premio di volumetria, ha compromesso il primato della pianificazione, indicando come fattori di resistenza alcune soluzioni di carattere vincolistico, dall'intervento della soprintendenza in sede capitolina alla legislazione regionale piemontese, e ritenendo comunque necessaria una disciplina statale di principi per impedire la prevalenza dell'edilizia sul piano (Urbani).

Sul versante consensuale, l'esame del caso milanese evidenzia l'impiego dell'accordo di programma oltre la sua funzione originaria, ove l'amministrazione pare ridotta al ruolo di "contraente debole" con sostanziale rinuncia alla funzione di governo del territorio, cui si ricollega l'auspicio di una legge di principi che restituisca priorità alla pianificazione rispetto all'edilizia (Cabiddu).

L'analisi inserisce la vicenda entro una parabola di più lungo periodo, che dalla stagione della ricostruzione e dell'edilizia pubblica conduce a una progressiva subordinazione della scelta pianificatoria alla domanda immobiliare (Cabiddu). La ricostruzione sistematica dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 nella materia urbanistica ne soppesa pregi e limiti, segnalando il rischio che scelte generali sull'uso del suolo siano rimesse alla trattativa con singoli proprietari e prospettando la necessità di una disciplina che ne definisca portata e limiti, assistita da pubblicità e da controllo, sulla scorta delle legislazioni regionali che hanno anticipato la questione, dalla legge dell'Emilia-Romagna del 2000 a quelle delle Marche e dell'Abruzzo del 2023, e delle proposte di legge di principi del 2014, 2022 e 2024 (De Donno).

Allo stesso ambito si riconduce, su un piano civilistico, l'analisi della circolazione dei diritti edificatori e della tutela dell'acquirente che non riesca a far atterrare i diritti per effetto del discrezionale diniego del titolo: esclusa per via interpretativa la praticabilità di rimedi pubblicistici, la soluzione viene individuata, in via analogica, nella condizione risolutiva implicita, unilaterale e retroattiva anche nelle vendite a cascata, idonea a riallocare il rischio del mancato rilascio del titolo nel rapporto negoziale tra privati (Cusano).

I contributi convergono nel proposito di ripristinare la primazia conformativa del piano e di assoggettare a regole – se non a contratti tipici – i moduli consensuali, pur muovendo da prospettive disciplinari distinte, pubblicistiche le une e civilistiche le altre.

Il terzo nodo investe la forma e i contenuti del piano. La limitazione del consumo di suolo è ricondotta alla matrice eurounitaria, dalla disciplina sul ripristino della natura a quella sul monitoraggio dei suoli, e impostata come occasione per convertire il verde urbano da vincolo espresso in termini di standard a finalità della pianificazione, in coerenza con la tutela quanti-qualitativa della matrice ambientale e dei servizi ecosistemici; in tale prospettiva assumono rilievo la valutazione ambientale strategica quale sede di modellizzazione preventiva, gli strumenti di area vasta delle città metropolitane di Milano e Bologna, la Carta dei servizi ecosistemici dei suoli della Regione Emilia-Romagna del 2023 e i contratti di fiume quali risposte ai profili idraulici e idrogeologici, ai fenomeni di siccità e di dissesto e alle conseguenze del disboscamento (Boscolo).

La prospettiva può oggi essere aggiornata alla luce degli strumenti eurounitari nel frattempo perfezionati: il regolamento (UE) 2024/1991 sul ripristino della natura, applicabile dal 18 agosto 2024, che impone tra l'altro l'assenza di perdita netta di superficie a verde urbano entro il 2030, e la direttiva (UE) 2025/2360 sul monitoraggio del suolo, entrata in vigore il 16 dicembre 2025, che introduce principi di mitigazione del consumo di suolo incentrati sull'impermeabilizzazione e ne rinvia il recepimento agli Stati entro un triennio.

La conversione del verde urbano da vincolo a finalità, proposta nel contributo, trova in tali atti un fondamento di diritto positivo, mentre il loro recepimento costituirà un ulteriore punto di verifica del riparto tra Stato e Regioni nel governo del suolo. Sul piano dei servizi,

si propone l'aggiornamento degli standard urbanistici ed edilizi e la loro riconduzione a livelli essenziali delle prestazioni, allo scopo di fondarne una funzione redistributiva e di restituire alla pianificazione una legittimazione ancorata a garanzie minime uniformi, in linea con la proposta di legge di principi dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (Giaimo).

Quanto alla struttura dello strumento, si valorizzano il principio di coerenza e la copianificazione interistituzionale e si distingue la triplice natura, strutturale, regolativa e operativa, del piano, con proposta di unificazione delle prime due componenti (Barbieri); la riflessione sulla rigenerazione urbana, condotta anche in chiave comparativa, si misura con il testo unificato all'esame del Senato, di cui rileva incoerenze suscettibili di comprometterne la funzione (Talia). La riconduzione degli standard a livelli essenziali delle prestazioni merita una notazione di metodo: essa trasferirebbe la relativa disciplina nell'alveo della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., con un effetto di riallocazione delle competenze che il volume non sviluppa e che potrebbe essere coordinato con la differenziazione regionale e con i vincoli di finanza locale.

Il quarto tema, cui il volume riserva uno spazio significativo, riguarda la partecipazione e la tutela giurisdizionale. Sul versante procedimentale si muove dalla constatazione che la disciplina statale risulta tra le più carenti: la legge del 1942 contempla le sole osservazioni ai piani adottati (art. 9) e le opposizioni dei proprietari ai piani particolareggiati (art. 15), prive di reale efficacia in difetto di un onere motivazionale a carico dell'amministrazione; l'art. 13 della l. n. 241 del 1990 esclude la partecipazione procedimentale per gli atti generali e di pianificazione; la valutazione ambientale strategica presidia uno solo degli interessi coinvolti; il dibattito pubblico è stato di fatto dismesso dal nuovo Codice dei contratti pubblici (Gigliani).

Su questa base si articola una proposta fondata su cinque direttrici: l'estensione della partecipazione a tutti gli strumenti, compresi quelli operativi e convenzionali, con pubblicità delle intese prima che divengano vincolanti; l'anticipazione del confronto a una fase precedente la progettazione e la sua prosecuzione dopo le osservazioni; l'individuazione dei soggetti legittimati in tutti coloro che vivono i luoghi, a prescindere dalla titolarità di diritti reali, con considerazione dei non residenti incisi dalla trasformazione; la previsione di modalità ulteriori rispetto alle osservazioni, dall'assemblea di quartiere all'udienza pubblica, accompagnate dall'aggravamento dell'onere motivazionale rispetto alle valutazioni pertinenti; l'istituzione di un garante della partecipazione distinto dal responsabile del procedimento (Gigliani).

L'obiezione secondo cui un regime più garantista rallenterebbe l'attuazione degli strumenti viene respinta sul rilievo che la lentezza dipende già dalla carenza degli istituti partecipativi, e che è piuttosto il difetto di confronto a generare le resistenze che ostacolano le trasformazioni. Sul versante processuale, l'indagine sulla tutela degli interessi diffusi imposta il problema della legittimazione a ricorrere nei termini del temperamento tra l'esigenza di non convertire il processo amministrativo in giurisdizione di tipo oggettivo, in tensione con gli artt. 24 e 103 Cost., e quella di assicurare un accesso effettivo a interessi per loro natura adespoti (Saitta).

La ricostruzione muove dalla legittimazione riconosciuta agli enti esponenziali e dalla giurisprudenza che, esclusa l'azione popolare, ha ammesso al ricorso chi versi in stabile relazione con il luogo, per passare alle ipotesi di legittimazione *ex lege* contenute nella legge istitutiva del Ministero dell'ambiente del 1986, nel Codice dell'ambiente e nel Codice

dei beni culturali e del paesaggio, fino all'ancoraggio della legittimazione al principio di sussidiarietà orizzontale e all'indirizzo del cosiddetto doppio binario, che riconosce la legittimazione tanto agli enti associativi muniti dei requisiti di legge quanto a quelli che ne soddisfano i criteri elaborati in via giurisprudenziale pur in difetto di un'espressa previsione normativa, recepito dall'Adunanza plenaria.

La giurisprudenza viene riordinata in tre indirizzi, a seconda che al principio di sussidiarietà orizzontale si neghi efficacia vincolante, lo si impieghi come criterio rafforzativo di una legittimazione già fondata su basi tradizionali, ovvero lo si assuma a fondamento autonomo della posizione legittimante del singolo cittadino, indirizzo quest'ultimo tuttora minoritario. Trova specifica considerazione l'evoluzione della *vicinitas* dalla dimensione fisico-territoriale a quella assiologica, recepita dall'Adunanza plenaria^[3] attraverso la nozione di radicazione in loco degli interessi di vita (Saitta). La conclusione si mantiene su una linea di misura: l'ampliamento della legittimazione viene ricondotto alla discrezionalità del legislatore, e non a un'opera di creazione giurisprudenziale, a presidio della certezza del diritto, con indicazione di due possibili sviluppi *de iure condendo*, la disciplina dei beni comuni sulla scia dei lavori della Commissione Rodotà, ripresa da una proposta che attraverso un nuovo art. 812-*bis* cod. civ. aprirebbe a chiunque l'accesso alla tutela dei diritti connessi alla loro fruizione, e la rimeditazione del rapporto, allo stato negato dalla giurisprudenza, tra partecipazione procedimentale e legittimazione processuale (Saitta). I due contributi affrontano da prospettive distinte un medesimo difetto di raccordo tra il momento procedimentale e quello processuale, e convergono nel rimetterne la soluzione al legislatore.

Il volume presenta una coerenza di impianto: contributi di matrice metodologica eterogenea sono ricondotti a un'unica conclusione istituzionale, l'esigenza di una legge statale di principi, e accompagnati da una ricognizione aggiornata delle fonti interne ed eurounitarie. Tre questioni restano peraltro aperte. La prima è la divergenza, già segnalata, tra la riconduzione del governo del territorio alla competenza esclusiva statale e la valorizzazione delle competenze regionali e della scala di area vasta, divergenza che condiziona la praticabilità stessa di una legge cornice e che il volume espone senza ricondurla a unità. La seconda concerne la riconduzione degli standard a livelli essenziali delle prestazioni, la cui compatibilità con la differenziazione regionale e con i vincoli di finanza locale non risulta compiutamente sviluppata. La terza attiene al rapporto tra la norma di principio, indicata come rimedio prevalente, e le prassi applicative: il caso milanese mostra come la deriva dipenda anche da fattori economici e organizzativi che una disciplina di principio non è di per sé idonea a neutralizzare, sicché il versante fiscale e perequativo avrebbe meritato una trattazione di pari estensione rispetto agli strumenti pianificatori. Il volume presenta un sicuro interesse specifico, poiché i temi che lo attraversano appartengono al diritto delle autonomie: la posizione del comune nel principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.), la funzione di supplenza del legislatore regionale e il sindacato della Corte costituzionale, la scala metropolitana del governo di area vasta. Si tratta dei medesimi profili affrontati di recente in sede regionale a proposito della pianificazione degli insediamenti a rilevanza sovracomunale, indice dell'attualità del tema per l'ordinamento delle autonomie. Vi si aggiungono i riferimenti più direttamente piemontesi, dai contributi di provenienza politecnica torinese (Barbieri; Giaimo) al richiamo della legislazione regionale piemontese tra gli strumenti di contenimento della demo-ricostruzione (Urbani). Ne risulta, oltre a una ricognizione dello stato della materia, una base argomentata per il dibattito sulla riforma del governo del territorio.

1. Professoressa Associata di diritto amministrativo, Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza. [↑](#)
2. Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14; con specifico riferimento ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, Corte cost., 27 luglio 2004, n. 272. [↑](#)
3. Cons. St., Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22. [↑](#)