

GOVERNARE IL TERRITORIO

Maria Agostina Cabiddu

1. Territorio e “bene territoriale”

Il territorio costituisce, com'è noto, elemento fondante del fenomeno giuridico. Il suo ruolo è però mutato nel corso della storia¹ e se nello Stato assoluto – in cui tutto il potere sovrano si concentrava nella persona del monarca² – esso costituiva essenzialmente *patrimonium principis*, nel corso dell'Ottocento, con l'affermarsi dello Stato di diritto, divenne misura del potere, elemento identificatore dello stato nazionale in quanto stato territoriale e cioè Stato che aveva nel territorio non solo il limite della propria sfera di azione (sia verso gli altri stati sia al suo interno) ma anche una sua qualificazione, come soggetto legittimato in via esclusiva all'esercizio del potere in quell'ambito spaziale³. Ciò permise di concepire il territorio come elemento costitutivo della persona giuridica statale, allo stesso modo del popolo che vi era insediato, neutralizzando le persone e la terra, degradate ad oggetto e luogo sul quale e nel quale esercitare la potestà sovrana⁴.

¹ Sul concetto e l'evoluzione del termine “territorio”, dal punto di vista storico, v. recente L. MANNORI, *La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto per uno studio sui modelli tipologici*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 43 ss.

² Con il che non si intende affatto ignorare tutta quella storiografia che stigmatizzando le semplificazioni a cui, soprattutto i giuristi, troppo facilmente ricorrono nell'intento di sintetizzare fenomeni storici lunghi e complessi, sottopone a penetrante critica le nozioni di “stato assoluto”, stato moderno”, “stato”. Peraltro, accolto o respinto come concetto dal pensiero politico e giuridico e dalla storiografia relativa, lo Stato rimane nei fatti europei occidentali del secolo XVI-XVIII - quindi Stato moderno - un fenomeno di amministrazione pubblica senza precedenti per dimensioni e caratteristiche, meritevole per ciò solo di considerazione scientifica. In tal senso, E. ROTELLI, *Amministrazione e Costituzione. Storiografie dello Stato*, Bologna, 2008.

³ Ricostruisce in modo efficace e suggestivo la parabola dello stato nazionale, F. BENVENUTI, *Dalla sovranità dello Stato persona alla sovranità dell'ordinamento*, Relazione tenuta alla camera di commercio di Milano (1° dicembre 1994), in *Jus*, 1995, II, 193 ss. Sul diritto come unità di ordinamento e di localizzazione, C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum* (1974), trad. it, Milano, 1991

⁴ Sangue e terra, sono stati, come è noto, anche i presupposti della cittadinanza, sulle cui dottrine, v., per tutti, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, Padova, 1997.

Oggi, di fronte a un mondo senza confini, quale è quello della comunicazione e dell'economia – il mondo “globalizzato” –, i fondamenti teorici della territorialità intesa come garanzia della generalità rispetto agli interessi particolari delle persone e dei gruppi, e in quanto tale presupposto della sovranità e della rappresentanza politica, sono progressivamente erosi⁵ e mutano di conseguenza i risvolti pratici attinenti all'organizzazione e all'azione dei pubblici poteri⁶, se è vero che i medesimi processi a diffusione mondiale mettono in moto cambiamenti cruciali non solo nei rapporti tra gli stati ma anche all'interno degli stati⁷. Dall'uniformità/omogeneità, finora assicurata dalla finzione dello Stato-persona⁸, si passa infatti a un sistema policentrico in cui l'unità non è più un dato ma un obiettivo che si realizza, volta per volta, per via procedimentale e/o consensuale, attraverso nuove forme di rappresentanza e di decisione⁹. Né sembrano rispondere efficacemente alle sfide del mutamento le pratiche dei governi locali, ostacolate da definizioni obsolete dei confini

⁵ Sarebbe però errato parlare di dissoluzione della forma di Stato, secondo A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli, 2005, 648 ss. Il che, dal punto di vista del fenomeno giuridico, non smentisce il superamento della tesi ottocentesca che tendeva a sovrapporre diritto e Stato, con la precisazione che il “diritto degli spazi (...) non assorbe né annulla del tutto il diritto del territorio” secondo N. IRTI *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001, 85 s.

⁶ Al riguardo, lucidissimo, come sempre, G. GUARINO, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000. Ma v. anche S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

⁷ I termini Glo-cal (globale/locale) e glocalization, proposti da A. MAYR ed elaborati da E. SWINGEDOUW (*The Mammon Quest. «Glocalization», Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales*, in M DUNFORD-G. KAFKALAS (a cura di), *Cities and Regions in the New Europe*, London, 1992, spec. 40 e 61), per quanto talmente abusati da risultare difficilmente riconducibili all'originario rigoroso significato analitico, alludono alla combinazione dei processi di globalizzazione e di riconfigurazione locale-territoriale, che sono il frutto dell'estensione dei rapporti economici - e, correlativamente, di sistemi normativi e di valore che li possano garantire - al di là dei confini nazionali, con le promesse e le minacce ad essa connesse, e la riscoperta delle “virtù” locali. Sul punto, v. gli studi di S. SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokyo* (1991), trad. it., Torino, 1997; ID., *Losing Control. Sovereignty in an Age of Globalization*, New York, Columbia University Press, 1995. Sui cambiamenti istituzionali che investono anche il sistema delle autonomie locali, v. M. CAMELLI (a cura di), *L'innovazione fra centro e periferia. Il caso di Bologna*, Bologna, 2004. Sui rapporti fra globalizzazione e istituzioni, M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, 2000.

⁸ Che in un mondo non più eurocentrico, dominato totalmente dall'organizzazione economico-scientifico-tecnologica, sia messa radicalmente in pericolo la stessa civiltà giuridica sviluppatasi intorno a quell'idea di stato lo aveva visto bene C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde*, cit.

⁹ Pressoché sterminata, specie dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, la letteratura su ruolo, modelli delle autonomie, strumenti di raccordo istituzionale negli ordinamenti multilivello. Sul punto, oltre ai molti volumi – fra i quali, recente, M. SCUDIERO (a cura di), *Le autonomie al centro*, Napoli, 2007 – basti consultare le ultime annate delle Riviste giuspubblicistiche e i siti - oltre quello che qui ci ospita - quali www.associazionedeicostituzionalisti.it; www.diritto-amministrativo.org; www.astrid-online.it; www.grupposanmartino.it.

amministrativi - comuni, province, regioni¹⁰ - che continuano a riflettere un'organizzazione territoriale in buona parte ormai inadeguata rispetto alle realtà insediative contemporanee, incapaci come sembrano di afferrare la dimensione della città diffusa, delle grandi e anonime periferie dove la campagna si indurisce nella città¹¹, degli insediamenti rurali attraversati dalle grandi reti di comunicazione e non più distinguibili dal punto di vista socio-economico dai centri urbani, dei piccoli borghi abbandonati o ridotti a villaggi-vacanze¹².

In questo quadro, ben si comprende come il territorio non corrisponda più, necessariamente, all'insieme delle istituzioni e degli interessi localmente situati, né esaurisca il proprio significato nell'essere parte costitutiva degli enti c.d. appunto territoriali¹³. La semantica del termine allude oggi piuttosto, anche nel comune sentire, a una nuova forma di rapporto fra l'individuo e il contesto ambientale che lo circonda e nel quale si svolgono le sue attività, una sorta di identità territoriale¹⁴, che supera le categorie tradizionali della proprietà e del possesso e fa riferimento a una serie indefinita di interessi, cioè di beni, caratterizzati dall'essere parti di questo legame fondamentale e che si possono raccogliere – con una sintesi verbale che non ha una rispondenza nell'ordinamento positivo in senso stretto - nella nozione di “bene territoriale”¹⁵.

¹⁰ Sui paradossi delle riforme degli enti c.d. locali, v. E. ROTELLI, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in G. MARTINOTTI (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Bologna, 1999, 299 ss., ma v. anche, recente, G. MELIS, *Introduzione: le trasformazioni del reticolo amministrativo nel Novecento: dalle Province alle «reti»*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 123 ss.

¹¹ Mentre nel mondo la popolazione urbana ha ormai superato quella rurale, i confini tra città e campagna si attenuano, fino ad annacquare in un *continuum* di insediamenti abitativi, industriali, di consumo, di svago: la città non ha più bordi definiti, l' “*urban sprawl*” consuma il territorio, i “non luoghi” diventano i centri delle nuove città (v., ad es., le c.d. “centralità” della campagna romana), così come lo schermo televisivo è l'attuale focolare domestico. Sul punto, M. SORKIN, *Variations on a Theme Park. The New American City and the End of Public Space*, New York, Noonday, 1994. Con specifico riferimento alla realtà milanese, S. BOERI, A. LANZANI, E. MARINI, *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Milano, 1993.

¹² Sui profondi mutamenti che caratterizzano la fase più recente dell'urbanizzazione, v. il lavoro collettaneo curato da G. MARTINOTTI, *La dimensione metropolitana*, cit. e, in particolare, l'*Introduzione*.

¹³ Cfr. il recente contributo di C. BARBATI-G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005 e di M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit..

¹⁴ Sulle spinte contraddittorie che animano tali nuove identità fatte di appartenenza non meno che di radicamento, v., per i profili giuspubblicistici, fra i primi, S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. Dir.*, 2003.

¹⁵ Risulta perciò evidente che l'urbanistica non persegue il soddisfacimento di questo o quell'interesse - la cui individuazione e tutela forma oggetto di diverse discipline di settore - ma di

Con il che, ancora non è chiaro se tale *communis opinio* si traduca in una categoria rilevante dal punto di vista giuridico o non si tratti piuttosto di una connotazione di valore generico, che, pur ponendosi in rapporto di genere a specie rispetto ad altre (giuridicamente significative) - quali “bene ambientale”, “bene paesaggistico”, “bene urbanistico”, “bene infrastrutturale”, etc.¹⁶ -, di per sé non sia in grado di andare oltre la soglia del pregiuridico.

2. Il carattere immateriale del “bene territoriale”

Proprio al fine di tentarne una ricostruzione giuridica, si può innanzitutto dire - ricalcando il ragionamento sviluppato, a suo tempo, da un illustre studioso per la categoria dei beni culturali¹⁷ - che quella di “bene territoriale”, come espressione di un nuovo rapporto dell'uomo con la realtà circostante, è nozione aperta, alla quale il diritto non dà un proprio contenuto definitorio, rinviando piuttosto ad altri campi del sapere: economia, politologia, sociologia, scienze naturali, etc. Come tale, essa risulta particolarmente idonea a rappresentare quella sensibilità, sviluppatasi negli ultimi due decenni, verso temi che hanno a che fare in maniera più o meno diretta con il territorio e le sue trasformazioni e con la crescente aspirazione al godimento e alla fruizione pubblica di beni - salute, ambiente, mobilità, energia, paesaggio, sviluppo, cultura, bellezza, etc. -, che segna il passaggio dal *Welfare State* allo stato del *well-being* o della *good-life*. Non solo: proprio per il suo essere suscettibile di continua evoluzione e di adattamento alle diversità di contesto e di situazione conferisce a tale nozione l'innegabile pregio di consentire la più ampia possibilità di intervento pubblico.

Ovviamente, ciascuna legge avente ad oggetto le singole specie di interessi, cui si è fatto sopra riferimento - l'urbanistica, la difesa del suolo, la protezione civile, la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, le grandi reti di trasporto, i porti e gli

tutti i possibili interessi che insistono su un certo territorio e possono interferire con il suo assetto. Cfr.. P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Milano, 1984, passim e F. BENVENUTI, *Pianificazione del territorio e tutela del cittadino*, in *Jus*, XXXIV, 1987, II, 135 ss.

¹⁶ Peraltro, che tali beni rappresentino altrettanti settori del governo del territorio, oltre che oggetto di specifica disciplina, sembra essere un dato del tutto acquisito. Basti il riferimento ai saggi di P. URBANI, *Governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*; G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*; F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*; P. STELLA RICHTER, *Governo del territorio e infrastrutture*; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e paesaggio*, in S. CIVITARESE, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003, 183 ss.

¹⁷ Il riferimento è, ovviamente, a M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976.

aeroporti, la produzione e la trasmissione dell'energia, la gestione delle risorse idriche, lo smaltimento dei rifiuti, la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela e la promozione dei prodotti locali, etc. -, ricostruisce a suo modo organizzazione, procedimenti, criteri di composizione di interessi e di misure adottabili (in una parola: disciplina), dando così vita a ordini normativi separati che non tengono conto di una evidente interdipendenza fra le esigenze rilevate. Eppure, non è difficile cogliere, al di là dell'eterogeneità dei beni e delle specificità delle normative di settore, l'elemento che, dal nostro punto di vista, tutte le accomuna, ovvero l'interesse oggettivo, riferibile a qualsiasi "entità del mondo esterno" in quanto portatrice del "valore territoriale"¹⁸, come espressione, appunto, della fondamentale esigenza di equilibrio fra la protezione delle cose e lo sfruttamento delle stesse, in vista del benessere e del progresso economico e civile della comunità insediata su un determinato territorio¹⁹. In effetti, se il perseguimento di un certo interesse può portare alla distruzione o alla contaminazione di tutto ciò che l'attuale sensibilità culturale riconduce all'idea di territorio²⁰, l'assunzione di un punto di vista superiore, permette di cogliere l'interesse al "bene territoriale" unitariamente inteso, rappresentando nello stesso tempo la realizzazione di una funzione di polizia e di una

¹⁸ Sul rapporto fra urbanistica e interessi differenziati, cfr. V. CERULI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 386 ss.

¹⁹ Sul rapporto uomo-ambiente circostante come nucleo sostanziale della disciplina urbanistica, v. A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, che pionieristicamente colloca la pianificazione urbanistica «in un contesto di presupposti economici considerati dalla costituzione come quello su cui deve operare la regolazione dell'economia; e a quest'ultima la pianificazione urbanistica è normativamente accomunata, come strumento per la attuazione ed imposizione di fini sociali alla proprietà, e, in particolare delle finalità di trasformazione degli assetti socioeconomici esistenti ed inadeguati da modificare e sistemare in modo più razionale e più consono alle esigenze di giustizia sociale, di benessere, di dignità e di libertà della persona, migliorando il rapporto fra l'uomo e l'ambiente». Peraltro, se dal punto di vista logico, la pianificazione urbanistica – e, a maggior ragione, il governo del territorio – può considerarsi una specie della categoria "piano o programma economico", dal punto di vista cronologico, cioè storico, vale il contrario, giacché vengono prima le specie e poi il genere. In realtà, come è stato rilevato (M.S. GIANNINI, *Pianificazione, ad vocem*, in *EdD*, XXXIII, Milano, 1983) le pianificazioni esistono da quando esiste l'azione amministrativa, ma, in quanto tecniche di azione, sono state, a lungo, ritenute attinenti al fatto non al diritto. Le prime specie di piani giuridicamente rilevanti si hanno nella contabilità pubblica e poi nell'urbanistica, mentre quelle propriamente economiche compaiono molto più tardi, nel sec. XX, con gli Stati socialisti, dove costituiscono lo strumento per la direzione pubblica dell'economia. Sull'evoluzione del concetto e dei relativi strumenti, v., recente, N. RANGONE, *Le programmazioni economiche. L'intervento pubblico in economia tra piani e regole*, Bologna, 2007.

²⁰ Affronta questi temi, da un punto di vista storico, P. BEVILACQUA, *La terra è finita. Breve storia dell'ambiente*, Milano-Bari, 2006.

funzione di impulso e direzione dello sviluppo²¹. Solo in una visione complessiva e coordinata il territorio diventa, infatti, elemento attivo, e non quindi soltanto passivo e inerte, dell'organizzazione sociale²².

Questo spiega non solo come qualsiasi entità del mondo esterno possa assumere o, viceversa, perdere valore territoriale - dal fabbricato residenziale, all'insediamento produttivo, dalla risorsa naturale alla localizzazione infrastrutturale - ma anche l'irriducibile ambivalenza che caratterizza l'oggetto del nostro discorso: da un lato, come già accennato, presupposto necessario per una più ampia e migliore tutela di interessi collettivi non altrimenti adeguatamente presi in considerazione dall'ordinamento, dall'altro, nodo di resistenze e di reazioni interdittive che, pur riconoscendo la bontà degli interessi più generali, finiscono spesso per interpretarli in chiave egoistica e di autoprotezione, opponendosi alle localizzazioni sgradite (discariche, elettrodotti, antenne, reti di trasporto, etc.). Sotto quest'ultimo profilo, il fenomeno c.d. della sindrome Nimby (*not in my back yard*) rappresenta in maniera emblematica non solo l'atteggiamento che consiste nel riconoscere come necessarie, o comunque possibili, opere e attività di interesse pubblico che, nel contempo, si dichiarano indesiderabili per via del temuto impatto "ambientale" negativo ma anche il difficile rapporto fra scienza e diritto, specie quando il diritto è chiamato a rivestire di certezza ciò che per la scienza risulta incerto (si pensi, per esempio, al caso dell'elettrosmog o allo smaltimento dei rifiuti)²³.

Di più. Spiega anche, e soprattutto, in che cosa consista il bene giuridico "territorio" quale si va qui delineando. Questo, infatti, pur quando supportato da cose (terra, infrastrutture, opere, etc.), non si identifica con le stesse e con la loro materialità: un quartiere è certamente un aggregato di cose ed è pacifico che su una stessa cosa - e a maggior ragione su un complesso di cose - possano insistere più diritti: proprietà collettive (strade), pubbliche (scuole, uffici pubblici), private,

²¹ E. BOSCOLO, *Le regole per lo spazio urbano: dal piano regolatore alle politiche urbane*, in S. CIVITARESE, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 355 ss. Ma v. anche P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, cit., *passim*; F. SALVIA E F. TERESI, *Diritto urbanistico*, VII ed., Padova, 2002, 46.

²² In questo ambito, la discrezionalità amministrativa, come ponderazione comparativa degli interessi, ha modo di esercitarsi al massimo livello, data la complessità dei profili che vengono in rilievo. Al riguardo, v. il recente contributo di L. CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, Milano, 2005.

²³ Sul punto, cfr. G. ENDRICI, *Territori e ambiente*, in C. BARBATI-G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., 131 ss.).

condominiali, diritti d'uso e di abitazione, di garanzia, etc. Tutta questa varietà di posizioni giuridiche non riguarda, tuttavia, l'essere il quartiere, in quanto tale, un "bene territoriale", giacché questo non coincide con l'insieme degli edifici, delle opere e delle aree che compongono il quartiere ma è piuttosto un valore immateriale, che sorge dalle molte e varie cose naturali e artificiali che lo compongono e che sono comprese nel suo perimetro fisico, ma si distingue da esse, nel senso che esse ne costituiscono il supporto materiale ma non integrano il bene giuridico, che è - e rimane - immateriale. Come bene patrimoniale, la cosa è oggetto del diritto di proprietà e può esserlo di altri diritti; come bene territoriale esso soggiace a potestà pubbliche volte a salvaguardarne l'effettiva, non astratta, relazione di godimento che può costituirsi tra gli individui - a prescindere dal titolo formale - e la realtà esteriore²⁴. Basti pensare, da questo ultimo punto di vista, al fallimento degli standard urbanistici come disciplinati dalla legge n. 765/1967 e alle proposte di una loro attualizzazione sulla base di parametri di tipo non solo quantitativo ma anche qualitativo-funzionale, che sappiano tener conto, ad es., del differente grado di utilizzazione di immobili della medesima cubatura (a seconda che siano destinati a residenza o a seconda casa), della domanda di mobilità²⁵, della incidenza su un'area della c.d. "popolazione attratta", cioè di coloro che - pur non risiedendo nella zona - ne usano abitualmente - per lavoro, per studio, per bisogno o per svago - i servizi destinati alla collettività²⁶.

L'immaterialità del bene considerato risulta peraltro evidente non appena si ponga mente al fatto che le singole cose possono fisicamente mutare e persino perire, così come può mutare la loro condizione patrimoniale, senza che per questo venga

²⁴ Cfr., con riferimento ai beni culturali, G. PIVA, *Cose d'arte, ad vocem*, in *Enc. Dir.*, XI, Milano, 1962.

²⁵ Che il movimento e la circolazione (delle persone e delle merci) producano conseguenze sull'uso del suolo e sulla "densità" percepita della popolazione è cosa ovvia, per quanto non sempre adeguatamente considerata dai pianificatori. Sul punto, collegato al tema della crescente domanda di spazio per usi non di produzione o di investimento ma di mero consumo, v. B. CORI, *La competizione per l'uso del suolo nelle aree metropolitane*, in G. MARTINOTTI, *La dimensione metropolitana*, cit., 231 ss.

²⁶ Sul punto, G. MARTINOTTI (*Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, 1993), che distingue le diverse popolazioni urbane (residenti, pendolari, studenti, turisti, ricoverati negli ospedali, etc.), riconoscendo a ciascuna di esse un peso specifico differente e un conseguente diverso impatto territoriale. V. anche P. NOBILE, *Milano. Nuove forme di piano ... per quale città e per quali cittadini*, in *Urbanistica e informazioni*, 2001, 176.

meno il quartiere e le necessità della convivenza che ad esso si riferiscono e che formano oggetto del bene territoriale²⁷.

3. segue: e la sua "pubblicità"

Proprio a queste ultime si lega l'altro carattere del "bene territoriale", ovvero il suo essere bene pubblico²⁸. È appena il caso di precisare, dopo quanto detto, che la pubblicità non è qui da intendere in senso soggettivo, come appartenenza della cosa al demanio o al patrimonio dell'amministrazione ma piuttosto come inerenza del bene a un interesse generale, quello appunto di conservare le cose e il loro contesto pur secondando i processi vitali della società²⁹. Interesse particolarmente sentito oggi che la "territorialità"³⁰ è diventata parte integrante dell'agenda politica e "ragione sociale" di associazioni e comitati di cittadini che rapidamente sorgono quando l'ambiente, il paesaggio, il clima o un prodotto tipico sono messi in pericolo.

Dunque, sostantivo è il bene, non la cosa che ne può costituire, volta per volta, il supporto materiale, ed è facile comprendere come la posizione dell'ente pubblico, nella sua qualità di soggetto esponenziale della comunità, non tanto si qualifichi per la titolarità di diritti di natura patrimoniale quanto piuttosto per i poteri normativi e conformativi di cui esso si avvale per il perseguimento dell'interesse comune.

A ciò corrisponde, dalla parte del cittadino proprietario della cosa o dell'imprenditore interessato al suo sfruttamento economico, una soggezione nei

²⁷ Al mutare dei quartieri e delle città, in dipendenza delle trasformazioni economiche e sociali – basti pensare al passaggio dall'industria al terziario -, corrisponde anche l'evoluzione delle politiche urbane, chiamate a orientare l'uso e il riuso degli spazi ma anche ad individuare strumenti diversi e più articolati per organizzare il territorio e la società. Sui rischi, per la sopravvivenza dell'identità dei luoghi, derivanti dallo smarrimento di una visione complessiva dei processi di trasformazione e, più profondamente, di un'idea di città e di territorio come un tutto unitario, v. recente, P. BERDINI, *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Roma, 2008 e, con specifico riferimento al patrimonio culturale e al paesaggio italiani, come sintesi identitaria, S. SETTIS, *Italia S.p.A. L'assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002.

²⁸ Con specifico riferimento all'urbanistica, v. recente, C. BIANCHETTI, *Urbanistica e sfera pubblica*, Roma, 2008.

²⁹ Il passaggio dal "soggettivo" all'"oggettivo" ha caratterizzato, come noto, anche altri ambiti dell'amministrazione come organizzazione, a iniziare dai servizi pubblici. Sul punto, per tutti, U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964.

³⁰ Dovrebbe essere chiaro dopo quanto detto nel testo, ed è stato autorevolmente notato, che vi può essere una territorialità «negativa, che consiste nel potere di escludere altri soggetti dal controllo di uno spazio geografico confinato; e una positiva, che consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio, mediante integrazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali» (G. DEMATTEIS E F. GOVERNA, cit. in M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., 9, n. 2.

confronti dell'esercizio delle potestà pubbliche finalizzate alla tutela e alla valorizzazione del bene, che si traduce nell'essere destinatario di provvedimenti i cui effetti giuridici finiscono per interessare non solo il bene giuridico territoriale ma anche ciò che ne costituisce il supporto fisico nei suoi profili patrimoniali³¹. Basti pensare a tutta la problematica relativa all'estensione delle prescrizioni conformative del diritto di proprietà, connessa all'esercizio dei poteri pianificatori e, in particolare, all'apposizione dei vincoli urbanistici³².

Sul piano più generale – e non è aspetto meno rilevante – al riconoscimento del territorio come bene giuridico corrisponde invece una posizione attiva, ovvero la pretesa del cittadino, in quanto tale, a partecipare, singolarmente e nello stesso tempo collettivamente, alle scelte circa la destinazione e l'uso del territorio, a partire dalla progettazione, fino alla decisione e all'attuazione, sul presupposto di una condizione paritaria dei diversi attori (pubblici e privati) e della loro appartenenza a uno stesso mondo, a uno stesso ordinamento, dove norme e attività si rincorrono e si compongono in atti, secondo criteri elastici e senza la pretesa di soluzioni definitive.

Quanto ai rapporti fra cittadini, la pubblicità del territorio allude, com'è evidente, al suo essere bene comune a tutti e, in questo senso, bene non esclusivo – quando non addirittura inclusivo³³ –, capace cioè di fondare uno spazio sociale compatibile. A differenza dei beni materiali o esclusivi, la cui ricerca è alla base di relazioni sociali di mutua esclusione, secondo la regola per cui “dove sono io non c'è posto per te”, il territorio come bene pubblico immateriale presuppone infatti un “noi”³⁴, una comunità della quale si è parte e nella quale ci si riconosce.

4. Territorio (governo del)

Per poco che si guardi, non è difficile ritrovare l'ancoraggio costituzionale dell'idea di “bene territoriale”. Tuttavia, forse perché la Costituzione sembra contemplare più diritti ed interessi di quanti l'organizzazione statale – e, più in

³¹ Sulla necessità di un'attenta ponderazione degli interessi, specie in questo ambito e specie nei confronti degli interessi c.d. “forti”, v. recente, P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007.

³² Sul tema delle rendite edificatorie, v., fra gli altri, G. CORSO, *Il controllo del mercato delle aree nella disciplina urbanistica*, Palermo, 1971; F. SPANTIGATI, *Il governo della rendita fondiaria*, in *Jus*, 1989, 41 ss.

³³ Per la distinzione fra interessi/beni esclusivi, non-esclusivi e inclusivi, L. LOMBARDI VALLAURI, *Corso di filosofia del diritto*, Padova, 1981, 444 ss.

³⁴ Cfr. R. GEUSS, *Beni pubblici e beni privati*, Roma, 2005.

generale, dei poteri pubblici - riesca a contenere e a garantire, a lungo si è colto, al più, l'uno o l'altro elemento del bene senza tuttavia averne una chiara visione d'insieme. Solo di recente si è iniziato a intravedere nella tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, della salute - come diritto all'ambiente salubre -, nella funzione sociale della proprietà, nelle esigenze dell'iniziativa economica, per non dire, ovviamente, dei fondamentali principi che impongono alla Repubblica il compito di garantire il pieno sviluppo dell'uomo - sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità - gli agganci normativi che consentono di stabilire i collegamenti necessari alla ricostruzione del concetto di territorio come bene giuridico, ulteriore e diverso rispetto alle singole componenti.

Peraltro, se nonostante le lentezze attuative, la prima parte della Costituzione conteneva già, fin dall'origine, tutti gli elementi per poter riconoscere al bene in questione la consistenza giuridica nel senso che si è detto, dalla versione originaria della seconda parte veniva invece un'immagine radicalmente diversa, testimoniata dall'art. 117, che, per quanto qui interessa, si limitava a registrare figure e rapporti dell'ordine normativo formalmente inteso³⁵.

Su questo versante, il lavoro dell'interprete è stato perciò più difficile ma anche più riconoscibile all'esterno, giacché (necessariamente) affiancato da modifiche, legislative (sia a livello statale sia a livello regionale) e addirittura costituzionali. E così, nella giurisprudenza della Corte, si è passati da una lettura della materia urbanistica come disciplina dell'assetto e dell'ampliamento dei centri urbani (Corte cost. n. 64/1963) - ribadita, dopo i primi trasferimenti di competenze dallo stato alle regioni, operati dal d.P.R. n. 8/1972, dalla sentenza n. 141 del 1972, con la quale si è escluso che la tutela delle bellezze naturali fosse da ricondurre alla materia urbanistica - a una visione più ampia, che - a seguito al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616³⁶ - fa riferimento all'intero territorio comunale e ai suoi usi (Corte cost. n. 239/1982), fino a ricomprendervi la tutela dell'ambiente e della sua salubrità (Corte cost. n. 382/1999). Cospirano a favore di questa interpretazione estensiva il

³⁵ Sulle innegabili - e forse, inevitabili - contraddizioni fra principi fondamentali e seconda parte della Costituzione v., in particolare, G. BERTI, *sub art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1975.

³⁶ Sul valore della legge delega n. 382/1975 come interpretazione integrativa della Costituzione, v. M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in A. BARBERA-F.BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali. Commentario al decreto n. 616 di attuazione della legge n. 382*, Bologna, 1979,10.

dimensionamento a livello regionale (degli interessi) del territorio, con la riduzione del ruolo statale alla funzione (residuale) di indirizzo e coordinamento³⁷, nonché l'esplosione dell'emergenza ambientale, determinata anche dalla mancata disciplina del rapporto economia-risorse naturali e culturali-territorio³⁸.

Quando dunque nel 2001, con la revisione del Titolo V, si introduce in Costituzione la formula "governo del territorio", in realtà, si recepisce al livello più alto dell'ordinamento, una nozione certo derivante dall'ordinamento pregresso, in quanto però risultante dall'insieme degli apporti non solo normativi ma anche dottrinali e giurisprudenziali³⁹.

In questa prospettiva, vi è chi ha messo in luce la sostanziale coincidenza della nuova materia con l'originaria urbanistica, intesa ormai come disciplina dell'intero territorio e non più solo dell'assetto e dell'espansione dei centri urbani e chi ha salutato la nuova formula come il punto di arrivo dell'evoluzione interna all'urbanistica, determinata da fattori diversi: il passaggio dall'unitarietà del piano regolatore alla diversificazione delle funzioni urbanistiche; la diffusione di una disciplina postvincolistica che privilegia gli strumenti consensuali, perequativi e compensativi; lo spostamento del baricentro amministrativo verso gli enti locali e il rafforzamento del ruolo dei comuni⁴⁰.

A ben guardare, tuttavia, risulta evidente non solo il mutamento della materia urbanistica, in quanto scienza e tecnica⁴¹, ma anche e, correlativamente, della sua disciplina giuridica⁴², la quale, nei sessanta anni della Costituzione, anche in virtù dell'evoluzione del (concetto di) territorio cui si è fatto sopra riferimento e dell'esigenza di una considerazione integrale dello stesso come risorsa, oltre che

³⁷ Su tale funzione, con speciale riferimento alla pianificazione, v. A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., spec. 105-106; 115-122; 126-127; 145-148, etc.

³⁸ Sul recupero dell'esistente, come capitolo essenziale dell'urbanistica moderna – attenta ai valori culturali non meno che all'ambiente e alla scarsità delle risorse – v. P.L. CERVELLATI, *Lamenti e tormenti dell'urbanistica italiana*, in *Problemi della transizione*, 1979, n. 2 e IDEM, *Il significato urbanistico del riuso*, in *Casabella*, 1978, 15 ss.

³⁹ Sul punto, *amplius*, S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra stato, regioni ed enti locali*, in S. CIVITARESE, E. FERRARI, P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 139 ss.

⁴⁰ Sulla revisione del Titolo V, oltre alle innumerevoli monografie, basti il riferimento alle annate 2001 e 2002 della Rivista "Le Regioni".

⁴¹ Cfr. G. CAMPOS VENUTI, *Urbanistica e austerità*. Milano, 1978, 48 e passim.

⁴² Per una storia della legislazione urbanistica, v. G. D'ANGELO, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in A.M. SANDULLI (a cura di), *Atti del Congresso celebrativo delle leggi amministrative di unificazione. Le opere pubbliche. I lavori pubblici*, Vicenza, 1967; S. AMOROSINO, *Profili di storia istituzionale del governo del territorio in Italia*, in *Riv. giur. dell'ed.*, 1981, 227.

come vincolo e limite, ha finito per abbracciare settori ed ambiti disciplinari sempre più ampi. In questa prospettiva, il superamento della pianificazione generale, “a cascata”, e l’affermarsi di nuove figure programmatiche a fini particolari (contratti d’area, patti territoriali, piani di riqualificazione, progetti urbani, etc.)⁴³ manifesta chiaramente la trasformazione della materia, in relazione all’acquisita consapevolezza dell’imprescindibile rapporto tra territorio, attività economiche e qualità della vita delle persone ed è ovvio che il suo “governo”, essendo ordinato alla salvaguardia del patrimonio esistente ma anche al perseguimento di obiettivi di sviluppo e valorizzazione civile e sociale della popolazione, trascende l’urbanistica, pur intesa nel senso più aggiornato e complesso, per configurarsi come (esigenza di una) disciplina organica della gestione e degli usi del territorio e delle sue risorse, venendo dunque certamente a ricomprendere l’urbanistica ma non esaurendosi in essa⁴⁴.

D’altra parte, collocare la tutela dei diversi beni territoriali in un ambito di programmazione e pianificazione significa riconoscere alla conservazione, intesa in senso tradizionale, un ruolo di presupposto, che, in quanto tale, non può, evidentemente, essere fine a se stessa, quanto piuttosto costituire la base per la valorizzazione di quegli stessi beni attraverso il loro utilizzo e impiego a fini di sviluppo, con la partecipazione attiva di tutti coloro – pubblici e privati – che sono coinvolti nella preparazione e nell’attuazione del programma o del piano. Ciò comporta che, da un lato, i beni, collocati nella prospettiva prevista dal piano, subiscano i condizionamenti imposti dalla funzione territoriale che, di volta in volta, sono chiamati ad assolvere, dall’altro, che la fissità e l’unitarietà degli strumenti propri di una normazione di polizia sia superata da meccanismi flessibili, articolati piuttosto in incentivi e direttive.

Sono così riconducibili alla “materia” considerata tutti i tipi di piani e programmi previsti da leggi e normative di settore, che, per il solo fatto di comportare

⁴³ Cfr., G. COFRANCESCO (a cura di), *Le figure pianificatorie*, Roma, 2004; P. SANTINELLO, *La pianificazione territoriale intermedia fra piani urbanistici e piani di settore*, Milano, 2002.

⁴⁴ Per una panoramica dei temi e delle sensibilità che si affollano in questa “materia”, v. da ultimo, M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit., spec. la parte settima, p. 529 ss. e G. COFRANCESCO (a cura di), *Diritto urbanistico. Tra ambiente ed usi del territorio*, Roma, 2002.

interventi sul territorio e di produrre modificazioni dei suoi equilibri⁴⁵, necessitano di un coordinamento complessivo, volto a dare risposte alle nuove domande che vengono rivolte dalla società ai pubblici poteri: dai piani regionali delle cave ai programmi triennali di opere pubbliche, dalla localizzazione di porti e aeroporti all'integrazione dei piani territoriali di area vasta mediante piani settoriali, come ad es. quelli paesistici, fino agli interventi di riorganizzazione del territorio - come Bicocca e Bovisa a Milano o Bagnoli a Napoli - che, alla trasformazione urbanistica ed architettonica, uniscono un intento di ricostruzione del relativo tessuto produttivo, facendo interagire ricerca scientifica e mondo del lavoro, residenza e tempo libero.

Sembra d'altra parte evidente che non ci si possa attendere una utilità, come valorizzazione territoriale delle singole componenti, da una disciplina unitaria speciale, anche se condotta su linee generali. Infatti, così facendo, si correrebbe il rischio di mortificare la disciplina stessa condizionando ad esigenze di uniformità o appunto di generalità, che in realtà i vari oggetti di tutela respingono. Ciò che di uniforme e di generale esiste e deve farsi emergere, dev'essere piuttosto sfruttato in sede di coordinamento tra le varie discipline. Se, infatti, secondo quanto già detto, si considera il territorio come espressione complessiva della fondamentale esigenza di equilibrio nel rapporto uomo-ambiente - inteso (ormai dovrebbe essere chiaro) nella più ampia accezione, ovvero come equilibrio fra la conservazione dei diversi beni che caratterizzano un determinato contesto territoriale e la loro valorizzazione ma anche come equilibrio fra differenti interessi meritevoli di tutela - ben si comprende come la sua disciplina richieda il superamento delle particolarità, secondo un intento di sviluppo economico e sociale sostenibile.

La cerniera fra questi due momenti - conservativo e promozionale - è costituita proprio dalla programmazione, quale principio ispiratore di tutte le normative rivolte a dare disciplina organica a un certo settore di attività o di interventi. Non è allora un caso che l'urbanistica e l'edilizia, rappresentando da sempre il settore «nel quale il raggiungimento di un ordine giuridico in chiave pubblica deve fare i conti in continuazione con la proprietà e l'iniziativa

⁴⁵ In questo "minimo comun denominatore" fra strumenti, difficilmente riconducibili all'urbanistica strettamente intesa, consisterebbe il *proprium* del governo del territorio, secondo, S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra stato, regioni ed enti locali*, cit., in part. 143-144.

economica»⁴⁶, siano oggi fatte confluire - finendo per costituirne il cuore - nel governo del territorio⁴⁷, espressione di sintesi che allude non solo e non tanto a una “nuova materia” quanto piuttosto a un metodo di governo, di organizzazione e gestione delle «attività che sulla terra si svolgono»⁴⁸. Modello ispiratore - qui, come in altri ambiti - è una *multi-level governance*, articolata lungo linee verticali (*top-down* e *bottom-up*)⁴⁹ e integrata da una fitta rete di rapporti orizzontali fra soggetti, organismi, figure, operanti sia al livello statale, sia al livello regionale e locale, manifestazione evidente della c.d. “cedevolezza dei territori”⁵⁰ nei rapporti con le istituzioni locali, o meglio di un nuovo modo di intendere l’ancoraggio territoriale, non più legato (solo) alla dimensione soggettiva - come nella tradizione giuridico-amministrativa - ma piuttosto termine del rapporto con le persone e gli interessi economici e culturali.

⁴⁶ Così, G. BERTI, *Dinamica giuridico-economica nell'urbanistica*, in *Amministrare*, 1989, 361.

⁴⁷ Come è noto, il processo di riaccorpamento della frammentata disciplina degli interessi afferenti al territorio intorno all'urbanistica è iniziato ad opera delle regioni. Al riguardo, v. A. PREDIERI, *Paesaggio, ad vocem* in *Enc. Dir.*, XXXI, Milano, 1981, 503 ss. In prospettiva giurisprudenziale, dopo la revisione del Titolo V, il riferimento principale è a Corte cost. 2003, n. 303; 2005, n. 336 e 2005, n. 383.

⁴⁸ Secondo l'espressione di M.S. GIANNINI, *Il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni*, in AA.VV., *Le regioni: politica o amministrazione*, Fondazione A. Olivetti, Milano, 1973.

⁴⁹ Sulle novità introdotte dalla revisione del Titolo V e, specialmente, sul rovesciamento operato dal principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, a tenore del quale si risale dal pluralismo all'unità diversamente dall'impostazione precedente che muoveva piuttosto dall'unità e dalla generalità per giungere al pluralismo autonomistico, v. G. PASTORI, *Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative*, in www.issirfa.cnr.it

⁵⁰ Così, M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, cit, spec. 17 ss.; ma v. anche S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra stato, regioni ed enti locali*, cit., sp. 148-150.