

Ambiente - Economia - Politica - Storia

ANNO X

Studi di

Diritto

Economia

Etica

Filosofia

Politica

Religione e Democrazia

Scienze

Storia

Università

ISSN 2240-2918

Grafica della copertina: Sintesi

Copyright © by www.sintesionline.info, Salerno, Italy.

Fascicolo 1 Anno 2017

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate la riproduzione e le fotocopie (queste ultime sono consentite solo se per uso esclusivamente personale di studio, senza limite),

I lettori che desiderano possono consultare il nostro sito Internet: www.sintesionline.info
e iscriversi nella home page per ricevere o inviare contributi

Consiglio Scientifico della Rivista:

Giuseppe Acocella, Professore di Etica Sociale -Università degli Studi di Napoli "Federico II"
Adalgiso Amendola, Professore di Economia politica -Università degli Studi di Salerno
Lucio Avagliano, Professore di Storia Economica -Università degli Studi di Salerno
Patrizio Bianchi, Professore di Economia applicata -Università di Ferrara
Augusto Cerri, Professore di Diritto Costituzionale -Università "La Sapienza" Roma
Salvatore Ciriaco, Professore di Storia Economica -Università di Padova
Giuseppe Di Genio, Professore di Diritto Costituzionale - Università degli Studi di Salerno
Giuseppe Di Taranto, Professore di Storia Economica - Università LUISS Guido Carli
Roberto Galisi, Professore a contratto -Università degli Studi di Salerno
Adriano Giannola, Professore di Economia politica -Università di Napoli
Maria Vittoria Avagliano Lupò, Professore di Diritto -Università "La Sapienza" Roma
Gigliola Pagano, Professore di Storia Economica -Università della Calabria
Piero Pennetta, Professore di Diritto pubblico -Università degli Studi di Salerno
Pasquale Persico, Professore di Economia -Università degli Studi di Salerno
Rino Sica, Professore di Diritto -Università degli Studi di Salerno

Uso civico e governo del territorio

di Luciano De Vita

Le recenti modifiche legislative in materia urbanistica, ci inducono ad una rilettura dei rapporti tra le problematiche dell'uso civico e l'urbanistica, o per dire meglio, nella nuova definizione adottata in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione, tra l'uso civico ed il governo del territorio.

Il concetto di urbanistica nella definizione pre-riforma costituzionale era riassunto in alcune disposizioni legislative¹. Secondo il tenore letterale dell'articolo 80 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, *“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”*.

Successivamente l'articolo 34 del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, nel disciplinare il riordino della giustizia amministrativa per materie, affermava che *“la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio”*. Le definizioni sopra riportate avevano come riferimento il testo costituzionale, che all'articolo 117

¹ Cfr. AA.VV., *Guida Normativa per gli enti locali 2006*, EDK editore, 2006, pag. 1831 e seg.

recitava: “*la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato...: ... urbanistica.*”.

Nel nuovo testo dell'articolo 117 Cost., novellato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, la nozione “urbanistica” viene soppressa dal testo ed è prevista come materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni – fra le 20 materie elencate al terzo comma – il “governo del territorio”². La Corte Costituzionale, con le sentenze n. 303/2003 e n. 307/2003 ha affermato che la materia governo del territorio comprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività. Ha inoltre chiarito che il fatto che «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*”³». Quindi, trattandosi di potestà legislativa concorrente, lo Stato può tuttora individuare i principi fondamentali e le Regioni possono legiferare nel rispetto degli stessi.

In materia di territorio i riferimenti del nuovo testo della

2 Occorre ricordare che l'espressione “governo del territorio” compare nel testo costituzionale solo con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma è espressione già presente nell'ordinamento da epoca anteriore. Nel D.P.C.M. 21 luglio 1989 – avente ad oggetto la materia ambientale, e più specificamente l'attuazione del DPR n. 203 del 1988, di disciplina della tutela della qualità dell'aria – si ritrova, nelle premesse: “Rilevato che le regioni esercitano le attività previste dal citato decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 203, nell'ambito dei poteri di governo del territorio ed in funzione di una regolamentazione e di un controllo generale dei flussi di inquinamento presenti nell'ambiente atmosferico”.

3 Cfr. Corte costituzionale, sentenza 25 settembre – 1 ottobre 2003, n. 303, punto 11.1 del considerato in diritto.

Costituzione che abbiamo visto sopra non sono esaustivi. Infatti, rilevanza centrale assume anche la materia dei Beni Culturali ed ambientali, che riguarda peraltro in modo particolare gli usi civici. Il tradizionale riferimento è costituito dall'art. 9 della Costituzione, il cui valore è enfatizzato dalla sua posizione all'interno dei Principi fondamentali. Ora il novellato articolo 117 della Costituzione assegna allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", mentre definisce materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni la "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali". Il codice dei beni culturali e del paesaggio chiarisce la definizione di tutela e di valorizzazione. L'articolo 3, comma primo, del D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 sancisce che *"la tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione"*. L'articolo 6 invece definisce così la valorizzazione: *"La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale"*⁴. Emerge così un nuovo quadro nei rapporti tra Stato e

4 Si veda sul tema, AA.VV. Il codice dei beni culturali e del

Regione nella materia dei beni culturali ed ambientali, che rileva anche per la disciplina degli usi civici.

Non vi è dubbio, sulla base di quanto esposto, che lo Stato mantiene ampi margini di intervento legislativo in materia di usi civici, e che quindi alle Regioni rimane una competenza di legislazione concorrente, nel rispetto dei principi definiti nelle leggi statali o, in mancanza di un precetto o principio della legge statale, nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle stesse disposizioni costituzionali. Nella realtà tale competenza sui meri principi diviene una competenza di dettaglio, vista l'ampiezza delle disposizioni legislative statali: parliamo comunque di una questione che non riguarda solo la materia *de quo*, ma un pò tutte le materie di competenza legislativa concorrente, che la riforma del 2001 non sembra aver risolto, e la cui definizione è stata finora lasciata in gran parte agli orientamenti della Corte Costituzionale⁵.

paesaggio: pianificazione territoriale e nuovi condoni, in www.lexambiente.it
5 Cfr., B. Caravita di Toritto, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006.