

## **Segnalazione del manuale di M. Carrà, W. Gasparri, C. Marzuoli, Diritto per il governo del territorio, Bologna, 2012**

di Elena Ponzo

Manuale per l'insegnamento di M. Carrà, W. Gasparri, C. Marzuoli, Diritto per il governo del territorio, Bologna, Il Mulino, 2012, 378 pag.

La parte I del manuale contiene un'introduzione nel diritto pubblico. Solo la parte II si addentra, invece, nello specifico settore del governo del territorio, inteso come «la sintesi delle discipline e degli strumenti giuridici che hanno a oggetto la regolazione, la gestione e il controllo delle possibili utilizzazioni del territorio e l'allocazione dei relativi poteri legislativi e amministrativi», approfondendo nei singoli capitoli i temi principali della materia e mettendo in luce i nessi intercorrenti fra gli stessi.

Il "governo del territorio", locuzione che la riforma del Titolo V ha sostituito a quella di "urbanistica", è materia che l'art. 117 co. 3 della Costituzione include negli ambiti di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. Il mutamento lessicale sembra accogliere una delle aspirazioni storiche del regionalismo (cfr. gli Atti del convegno La regione e il governo del territorio, Milano: Giuffrè, 1972), andando ben oltre l'ormai diffusa convinzione secondo la quale tutte le scelte urbanistiche hanno una inevitabile ricaduta sul territorio.

Il manuale promuove un approccio rinnovato rispetto al diritto dell'urbanistica al fine di considerare i sempre maggiori tratti interdisciplinari che permeano questa materia: il territorio, come spazio fisico in cui si svolge la vita umana, assume la veste di «collettore delle funzioni», e delle singole attività pubbliche e private, destinate a soddisfare la totalità dei bisogni dell'uomo (abitativi, produttivi, sanitari, ricreativi, culturali ecc.). I profili di rilevanza giuridica del territorio, pertanto, sono molti, e non hanno una collocazione unitaria nelle tradizionali ripartizioni del diritto: alcune norme, per esempio, considerano il territorio come bene giuridico che può costituire oggetto di diritti o di negozi giuridici e atti amministrativi; altre norme, invece, regolano gli strumenti giuridici per l'individuazione delle possibili utilizzazioni del suolo o a prevenire o reprimere gli usi non consentiti.

Accanto ad un quadro generale delle più importanti discipline legislative e della loro evoluzione, vengono poi descritti i tratti essenziali del sistema della pianificazione, volta a ponderare e comporre un'estrema varietà di interessi, il tutto alla luce di un parametro generale che nell'ordinamento italiano, conformemente a quanto richiesto dal diritto internazionale ed europeo, limita le scelte sia politico- discrezionali, sia tecniche e scientifiche: la sostenibilità dello sviluppo territoriale. A presidio di questo parametro, le norme attribuiscono preminenza a interessi ritenuti differenziati da quelli tradizionalmente perseguiti dall'urbanistica, come la difesa del suolo, la tutela dell'ambiente, la protezione del paesaggio.

Vengono affrontati il ruolo dello Stato e la contestuale centralità della dimensione regionale e locale, il principio di sussidiarietà e la concorrenza sul territorio di funzioni regionali e statali, con una interessante analisi delle regole, formali e sostanziali, che disciplinano i rapporti tra i diversi livelli della pianificazione territoriale. Segue una analisi dei piani attuativi, con particolare riferimento alle difficoltà di utilizzazione e attuazione degli stessi, e dell'attività edilizia, in riferimento alla quale vengono analizzati i profili generali, i titoli abitativi, gli abusi edilizi e le relative sanzioni.

La riflessione che emerge all'esito della trattazione si incentra sulla capacità del complesso sistema di governo del territorio di incidere, più o meno direttamente, sul contenuto e sulla effettiva concretizzazione di interessi della popolazione, anche di rilievo costituzionale. Viene auspicato l'abbandono di un retaggio storico consistente nel tentativo, da parte dell'urbanistica, di conciliare la tutela del diritto di proprietà privata con le esigenze di governo del territorio e nel costante riscontro del fallimento di tale aspirazione. L'ottimale sintesi di interessi propugnata dal libro trova il proprio punto di coesione nella funzione "superiore" di assicurare adeguati livelli di vita all'intera popolazione, in condizioni di uguaglianza, attraverso la riduzione dei rischi ambientali, l'eliminazione di fenomeni di ghettizzazione, la promozione dell'integrazione e della comunicazione sociale, le quali non possono prescindere dalla collaborazione interistituzionale e da adeguate forme di collaborazione dei cittadini.

E.P.