

FEDERALISMO E GOVERNO MULTILIVELLO TRA TEORIA ED ISTITUZIONI

Luciano De Vita*

ABSTRACT.- Il contributo esamina l'evoluzione del modello autonomistico italiano alla luce del principio di sussidiarietà, inteso quale criterio dinamico di allocazione delle funzioni pubbliche nel sistema multilivello configurato dal Titolo V della Costituzione. Attraverso l'analisi della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, il lavoro mette in luce la tensione tra autonomia territoriale, esigenze di unitarietà e organizzazione policentrica del potere pubblico, restituendo al principio di sussidiarietà la sua originaria funzione di criterio ordinatore dell'assetto istituzionale della Repubblica. Il contributo adotta una prospettiva storico-istituzionale e si avvale del confronto tra i meccanismi di riparto delle competenze legislative e amministrative delineati dagli artt. 117 e 118 Cost., evidenziando la complementarità tra sussidiarietà verticale, differenziazione e adeguatezza quali principi strutturali del governo multilivello.

This article examines the evolution of the Italian system of territorial autonomy in light of the principle of subsidiarity, understood as a dynamic criterion for the allocation of public functions within the multilevel framework established by Title V of the Constitution. Through an analysis of Constitutional Court judgment no. 192/2024, the article illuminates the tension between territorial autonomy, the imperatives of national unity, and the polycentric organization of public power. Adopting a historical-institutional perspective, it demonstrates how subsidiarity operates not as a static rule of competence allocation, but as a structuring principle of the Republic's institutional order, in conjunction with the complementary principles of differentiation and adequacy. The article further explores the interaction between Articles 117 and 118 of the Constitution as forming an integrated system of vertical governance.

KEYWORDS: subsidiarity, multilevel governance, territorial autonomy

Il Titolo V della Carta costituzionale colloca al centro del rinnovato assetto delle funzioni amministrative il principio di sussidiarietà¹ unitamente ai correlati principi di

* Dottore di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Salerno.

Opinioni

differenziazione² e adeguatezza³, quali cardini di un sistema amministrativo che appare concepito in termini profondamente innovativi rispetto all'ordinamento costituzionale precedente, per poter rispondere all'esigenza di superare una rigida allocazione astratta delle funzioni, sostituendola con un criterio di distribuzione dinamica tra gli enti di cui all'art. 114 Cost., commisurato al diverso livello degli interessi coinvolti⁴. Sebbene già introdotto nell'ordinamento ad opera della legislazione ordinaria⁵, il principio di sussidiarietà ha acquisito piena dignità costituzionale con la riforma del Titolo V del 2001, trovando espressa consacrazione negli artt. 118 e 120 Cost. e assumendo un ruolo centrale nel nuovo assetto delle relazioni tra i diversi livelli di governo.

Nel tessuto di tali ultimi articoli vi sono richiami all'unità, interpretabili anche come distinti punti di emersione del nuovo interesse nazionale.

La stessa distribuzione di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost., ove la sussidiarietà non è menzionata, può peraltro leggersi come un'applicazione, sia pur peculiare, dello stesso principio. In tale ambito, infatti, esso coordina due soli soggetti (Stato e Regioni) e funziona inoltre in modo assai diverso rispetto a quanto consentito dall'art. 118 Cost. Lo Stato è qui identificato come la sede naturale e idonea all'esercizio della funzione legislativa esclusiva, per la determinazione dei principi fondamentali inerenti alla potestà legislativa concorrente nonché per quanto attiene anche alla produzione delle cedevoli disposizioni di dettaglio⁶. La Regione, per contro,

¹ Per la definizione del principio di sussidiarietà e la sua genesi si veda la ricostruzione di A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali* 1 (2001), pp. 13-34.

² Sull'amministrazione differenziata cfr. M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 6 (2001), pp. 1273-1304.

³ Sul principio di adeguatezza cfr. G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, p. 160 ss.

⁴ R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6 (2001), p. 1219.

⁵ La legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. legge Bassanini) è generalmente considerata in dottrina la vera "porta d'ingresso" del principio di sussidiarietà nella legislazione italiana. Se guardiamo oltre i confini nazionali, la legislazione ordinaria italiana ha recepito un concetto che era già stato ufficialmente sancito a livello europeo qualche anno prima, nel 1992, con la firma del Trattato di Maastricht (art. 3B), che regolava i rapporti di competenza tra gli Stati membri e le istituzioni di Bruxelles. Sul tema cfr. A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. RINELLA - L. COEN - R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova 1999, pp. 3-44.

⁶ A tal proposito, si è sostenuto che sarebbe, in generale, e in tal caso, da evitare la diretta applicazione di regole statali; ciò, infatti, si porrebbe in contraddizione con la regola di riparto. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni* 6 (2001), p. 1254.

è configurata quale ente territoriale più vicino ai cittadini, competente a porre le disposizioni normative di cui alla funzione legislativa residuale ad essa spettante. Tale configurazione non incide tuttavia sull'individuazione del livello di governo più vicino ai cittadini, che l'art. 118, primo comma, Cost. individua nei Comuni, ai quali sono attribuite in via tendenziale le funzioni amministrative, salvo diversa allocazione per esigenze di esercizio unitario.

Si identifica insomma ciò che deve essere riservato all'ente più distante dai cittadini, lasciando all'altro ente le materie da normare al livello più prossimo agli stessi. Ne consegue che in tale ambito il principio di sussidiarietà sembrerebbe applicato nella sua versione statica⁷.

Tale impostazione non sorprende poiché si ragiona qui di rapporti tra fonti, ovvero si è in presenza di fonti primarie, statali e regionali, ormai tendenzialmente parificate, per le quali è la stessa Carta costituzionale a dover porre le regole della competenza e dunque a concretizzare il principio, precisando i legami esistenti tra gli atti in discorso.

Un margine di operatività di una sussidiarietà in senso dinamico è tuttavia ravvisabile negli spazi di intervento riconosciuti alla legislazione regionale, ovvero alle sfere di competenza regionale residuale sulle quali possono incidere le c.d. materie-competenze di cui all'articolo 117, secondo comma, Cost⁸.

Tali ambiti richiedono un continuo bilanciamento tra interessi statali e regionali, secondo criteri riconducibili alla valutazione concreta degli interessi coinvolti, in un quadro di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo. Con riguardo, nello specifico, alla funzione amministrativa, il principio di sussidiarietà si applica a più livelli, visto il maggior numero di enti coinvolti. Esso presuppone l'abbandono del criterio del parallelismo delle funzioni legislative - amministrative, ed è espressamente enunciato all'art. 118 Cost., assieme ai collegati principi, i quali ne evidenziano profili

⁷ Sulla definizione di sussidiarietà "statica", nel senso che la preferenza accordata al livello minore trova espressione in una riserva di competenza in suo favore, cfr. A. D'ATENA, *Costituzione*, cit., pp. 13-34.

⁸ Mette bene in luce questa ambivalenza, delineata nelle sentenze della Corte Cost. 26 giugno 2002, n. 282 e 26 luglio 2002, n. 407, F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.* 4 (2002), p. 2954, che a tal proposito individua, addirittura, un «radicale e repentino *revirement* nella giurisprudenza costituzionale».

Opinioni

di applicazione, della differenziazione e dell'adeguatezza⁹.

Le formule con cui sono stati assunti nel novellato titolo V del dettato costituzionale sembrano suggerire che la definizione di tali principi stia già nell'ordinamento stesso; in effetti, già la legge 15 marzo 1997, n. 59, c.d. legge Bassanini, li precisa in modo quasi intuitivo. Se la sussidiarietà impone l'allocazione delle funzioni al livello di governo più prossimo al cittadino, la differenziazione richiede che, a tale scopo, si tenga conto «delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli Enti riceventi», mentre l'adeguatezza prescrive che si valuti altresì «l'idoneità organizzativa dell'amministrazione»¹⁰.

I tre principi, dunque, sembrerebbero saldarsi in un unico quadro, e specificare unicamente la complessa messa in opera della sussidiarietà, ossia l'adozione di un modello che sia assolutamente flessibile e venga realizzato prendendo in considerazione tutte le variabili del caso. In altri termini, la differenziazione e l'adeguatezza connotano la sussidiarietà positivizzata negli articoli 118 e 120 Cost., correggendo l'inossidabile rigidità di un sistema delle autonomie votato al trasferimento di tutte le funzioni amministrative ai Comuni¹¹. Tali principi, a ben vedere e come già detto, hanno avuto una loro, sia pur peculiare e implicita, applicazione anche con riguardo alla nuova distribuzione delle competenze legislative.

Nell'art. 118 Cost., il principio di sussidiarietà si caratterizza per una struttura intrinsecamente dinamica, efficacemente descritta dalla dottrina attraverso la metafora dell'«ascensore»¹². Esso opera, infatti, in una duplice direzione: da un lato, privilegia l'attribuzione delle funzioni amministrative al livello di governo territorialmente più vicino ai cittadini; dall'altro, consente il loro trasferimento ai livelli istituzionali superiori qualora ciò risulti necessario per garantirne l'esercizio unitario e il più efficace perseguimento dell'interesse pubblico. In tale prospettiva, la sussidiarietà non si esaurisce in un criterio statico di ripartizione delle competenze, ma assume la funzione di principio regolatore dell'allocazione delle funzioni amministrative, consentendone la

⁹ R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni 2-3* (2002), p. 369.

¹⁰ G. ROLLA, *L'autonomia*, cit., p. 160 ss.

¹¹ C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino 2002, p. 163.

¹² L'immagine dell'ascensore è utilizzata da R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2025, p. 97.

modulazione in relazione alle concrete esigenze dell'ordinamento. Si realizza così quella che la dottrina ha definito «sussidiarietà dinamica», fondata sulla combinazione tra una presunzione di competenza in favore dell'ente territorialmente più prossimo alla collettività amministrata e la previsione delle condizioni che legittimano l'intervento del livello di governo sovraordinato¹³. Ne emerge un modello istituzionale improntato al costante bilanciamento tra valorizzazione delle autonomie territoriali ed esigenze di unità e coerenza dell'azione pubblica, secondo una logica di flessibilità organizzativa che costituisce uno degli elementi qualificanti della riforma del Titolo V. L'idea che rende possibile l'applicazione è quella per cui la classificazione ordinamentale degli interessi non è più fondata su una rigida gerarchia, bensì può trovare variabile sistemazione, stante la nuova struttura della Repubblica enucleabile dall'art. 114, primo comma, Cost.

Tale ricostruzione trova una significativa conferma nella sentenza n. 192 del 2024¹⁴ della Corte costituzionale, destinata ad assumere un ruolo centrale nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nel processo di definizione dei rapporti tra unità della Repubblica e valorizzazione delle autonomie territoriali. La pronuncia rappresenta uno dei più maturi approdi della recente giurisprudenza costituzionale in materia di organizzazione territoriale del potere pubblico, in quanto restituisce al principio di sussidiarietà la sua originaria funzione di criterio ordinatore dell'assetto policentrico della Repubblica. Muovendo da tale premessa, la Corte ne valorizza la dimensione

¹³ A. D'ATENA, *Costituzione*, cit., p. 19.

¹⁴ Fitta la dottrina formatasi a commento del provvedimento: P. CARETTI, *La sent. n. 192/2024: la Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, reperibile in <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/1-2025/1946-la-sent-n-192-2024-la-corte-costituzionale-mette-un-po-d-ordine-nel-confuso-dibattito-sull-autonomia-differenziata/file> (consultato il 10 giugno 2026); M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo V?*, reperibile in https://questeistituzioni.it/wp-content/uploads/2024/12/qi42024_7_carrer-1.pdf (consultato il 10 giugno 2026); R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi son venuti al pettine*, in *Le Regioni* 1 (2025), p. 3 ss.; A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*, reperibile in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=52190> (consultato il 10 giugno 2026); R. CALVANO, *Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riottosi?) (nota a Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2024)*, in *Bilancio Comunità Persona* 1 (2025), pp. 163-174; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024*, in *Istituzioni del federalismo* 1 (2025), pp. 29-36; A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. Cost.* 6 (2024), pp. 2312-2326.

Opinioni

dinamica e relazionale, superando ogni lettura che ne circoscriva la portata a una rigida distribuzione delle competenze tra i diversi livelli territoriali di governo e riconoscendone, invece, il ruolo di parametro costituzionale per la concreta allocazione delle funzioni pubbliche in conformità ai principi di adeguatezza, differenziazione e buon andamento¹⁵.

Nella prospettiva accolta dalla Corte, la sussidiarietà non individua una volta per tutte il livello territoriale competente all'esercizio di una determinata funzione, ma opera come criterio costituzionale volto a individuare, caso per caso, l'ente maggiormente adeguato al perseguimento dell'interesse pubblico. La preferenza accordata al livello di governo più vicino ai cittadini non assume, pertanto, carattere assoluto, potendo essere superata qualora esigenze di efficacia, efficienza, equità o tutela di interessi unitari rendano necessario l'intervento di livelli territoriali superiori. In tale prospettiva, la Corte precisa espressamente che la sussidiarietà «esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni funzione, il livello territoriale più adeguato»¹⁶, confermando come l'allocazione delle competenze amministrative debba essere il risultato di una valutazione concreta delle esigenze connesse all'esercizio della funzione.

La valorizzazione della dimensione funzionale e dinamica della sussidiarietà operata dalla Corte richiama, sotto il profilo teorico, la lezione della scienza delle istituzioni politiche di Gaetano Mosca, secondo cui la comprensione dell'ordinamento richiede di guardare non soltanto alle forme giuridiche del potere, ma anche alle concrete modalità attraverso cui esso viene organizzato ed esercitato all'interno della comunità politica. In tale prospettiva, l'analisi dei fenomeni politici non può arrestarsi alle attribuzioni formali di competenza, ma deve estendersi alle strutture istituzionali che consentono l'effettivo svolgimento delle funzioni pubbliche e la realizzazione degli interessi generali. Le istituzioni assumono rilievo non soltanto quali strutture normative destinate a disciplinare l'esercizio del potere, ma anche come assetti organizzativi attraverso i

¹⁵ Cfr. G. GARDINI, *La Corte costituzionale riscrive il regionalismo differenziato, ma molte questioni restano ancora senza risposta*, in *Istituzioni del federalismo* 1 (2025), pp. 7-16, il quale evidenzia che il provvedimento «ha colto l'occasione per una riflessione sistemica sul regionalismo italiano e, più in generale, sulla Repubblica delle autonomie, facendosi carico di quella visione ampia e organica che, da sempre, sembra mancare al nostro legislatore».

¹⁶ Così il considerato in diritto n. 4.1.

quali si realizza la concreta allocazione delle funzioni pubbliche e si persegue la soddisfazione degli interessi della collettività. In questa prospettiva, la sentenza n. 192 del 2024 può essere letta come una significativa espressione di quell'attenzione alle modalità concrete di organizzazione del potere che caratterizza la riflessione moschiana¹⁷. La Corte, infatti, non assume quale presupposto una rigida delimitazione delle competenze tra Stato e autonomie territoriali, ma individua nella concreta attribuzione delle funzioni il criterio fondamentale per assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico secondo parametri di adeguatezza, efficacia ed efficienza. La sussidiarietà viene così configurata non come una regola statica di riparto delle competenze, bensì come un principio ordinatore dell'assetto policentrico della Repubblica, idoneo a orientare la distribuzione delle funzioni pubbliche in relazione alle esigenze concrete delle comunità territoriali e alla più efficace realizzazione degli interessi costituzionalmente rilevanti.

In tale prospettiva, essa si afferma quale criterio dinamico e flessibile di organizzazione del potere pubblico, funzionale a individuare, di volta in volta, il livello di governo maggiormente adeguato al perseguimento delle finalità di interesse generale.

Proprio in tale dimensione dinamica emerge la complementarità tra gli artt. 117 e 118 Cost., i quali concorrono a definire il sistema di distribuzione delle competenze e delle funzioni secondo logiche differenti ma reciprocamente integrate.

Se l'art. 117 Cost. esprime una scelta costituzionale di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni e costituisce, sotto questo profilo, una prima applicazione del principio di sussidiarietà, caratterizzata da un grado relativamente elevato di stabilità, l'art. 118 Cost. introduce invece una diversa e più flessibile prospettiva, configurando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza quali criteri direttivi destinati a orientare l'esercizio della potestà legislativa di conferimento delle funzioni amministrative.

¹⁷ Sul metodo di analisi istituzionale di Gaetano Mosca e sulla centralità dell'organizzazione del potere nella sua riflessione, cfr. G. MOSCA, *Elementi di scienza politica* (1° vol., 1896, 2° vol. 1923), ora in G. MOSCA, *Scritti politici*, G. SOLA (a cura di), vol. secondo, Torino 1982; N. BOBBIO, *Saggi sulla scienza politica in Italia*, Roma-Bari 1996; E.A. ALBERTONI, *Gaetano Mosca. Storia di una dottrina politica: formazione e interpretazione*, Milano 1987; C. MARTINELLI, *Gaetano Mosca's Political Theories: a Key to Interpret the Dynamics of the Power*, in *Italian Journal Of Public Law* 1 (2009), pp. 1-44; F. DI DONATO, *Statualità, civiltà, libertà. Scritti di storia costituzionale*, Napoli 2021.

Opinioni

Ne deriva un modello istituzionale nel quale la distribuzione delle funzioni non risulta cristallizzata in schemi predeterminati, ma è suscettibile di costante adattamento alle esigenze che emergono nei diversi contesti territoriali e funzionali. La flessibilità del sistema rappresenta, pertanto, un elemento strutturale dell'assetto delineato dall'art. 118 Cost., poiché consente di individuare, di volta in volta, il livello di governo maggiormente adeguato all'esercizio della specifica funzione amministrativa, in coerenza con le esigenze di efficacia, efficienza e buon andamento dell'azione pubblica. Inoltre, è evidente che la rilevanza degli interessi coinvolti può essere adeguatamente valutata soltanto attraverso strumenti di leale cooperazione, idonei a garantire la partecipazione effettiva di tutti gli enti interessati e a consentire una ponderazione delle specificità proprie di ciascun contesto territoriale.

Configurandosi come una sorta di “ascensore istituzionale”, il principio di sussidiarietà verticale può altresì produrre, nella sua concreta applicazione, effetti significativamente incisivi sulle autonomie locali, determinando un rafforzamento del centro piuttosto che della periferia¹⁸. Sotto tale profilo, appare evidentemente irrealistico ritenere che i Comuni siano in grado di esercitare integralmente tutte le funzioni amministrative, secondo una lettura rigidamente estensiva dell'art. 118, primo comma, Cost.

Parimenti, risulta riduttivo assumere che tutti i Comuni presentino identiche capacità organizzative, strutturali e finanziarie¹⁹.

Non può ragionevolmente dubitarsi che tale situazione fosse pienamente nota allo stesso legislatore costituzionale; ne deriva la previsione secondo cui, nella concreta attribuzione delle funzioni amministrative, debbano trovare applicazione non soltanto il principio di sussidiarietà, ma anche quelli di adeguatezza e differenziazione.

Da ciò discende l'opportunità che il conferimento generale delle funzioni amministrative si configuri quale attribuzione a maglie larghe, suscettibile di successiva rimodulazione ad opera della legislazione statale e regionale, secondo quanto previsto dall'art. 118, secondo comma, Cost.

L'esplicito collegamento tra i principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale cooperazione, da un lato, e la nuova concezione dell'unità in un sistema

¹⁸ Si rinvia alle osservazioni di T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2025, p. 212 ss.

¹⁹ G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte seconda della costituzione*, in *Le Regioni* 1 (2001), p. 9.

policentrico, dall'altro, emerge chiaramente dal tenore dell'art. 118, primo comma, Cost., il quale prevede che le funzioni amministrative possano essere allocate a livelli di governo superiori rispetto a quello comunale – provinciale, regionale o statale – qualora ciò risulti necessario «per assicurarne l'esercizio unitario».

Nella formulazione originaria dell'art. 117 Cost., invece, si disponeva che «la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», includendo tra tali materie anche l'urbanistica.

Nel testo dell'art. 117 Cost., come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la nozione di urbanistica non compare più espressamente, essendo stata assorbita nella più ampia materia del governo del territorio²⁰, inclusa tra le competenze di legislazione concorrente di cui al terzo comma. La Corte costituzionale, con le sentenze n. 303 del 2003 e n. 307 del 2003, ha chiarito che la nozione di governo del territorio comprende l'insieme delle attività concernenti l'uso del territorio, nonché la localizzazione di impianti e attività. La stessa Corte ha inoltre precisato 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»²¹. Ne consegue che, trattandosi di materia attribuita alla potestà legislativa concorrente, allo Stato spetta tuttora la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni compete l'esercizio della potestà legislativa nel rispetto di tali principi.

²⁰ 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 D.P.R. 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».

²¹ Corte Cost. 25 settembre – 1° ottobre 2003, n. 303, punto 11.1 del considerato in diritto. Peraltro, che tale materia rappresenti un settore del governo del territorio, oltre che oggetto di specifica disciplina, sembra essere un dato del tutto acquisito. Per una ricostruzione della riconduzione dell'urbanistica alla più ampia materia del governo del territorio, si rinvia a V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio nel nuovo assetto istituzionale*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI - E. FERRARI - P. URBANI (a cura di), *Il governo del territorio*, Atti del VI Convegno nazionale dell'Associazione Italiana di Diritto Urbanistico (Pescara 29-30 novembre 2002), Milano 2003, p. 499 ss.; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale)*, reperibile in https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/TORC/TORCHIA-Commento-a-Corte-cost-303_03.pdf (consultato il 10 giugno 2026).

Opinioni

In materia di governo del territorio, i riferimenti contenuti nel novellato testo costituzionale non esauriscono il complesso delle competenze rilevanti. Un ruolo di primaria importanza è, infatti, assunto dalla disciplina dei beni culturali e ambientali, la quale incide in misura significativa anche sulla regolazione degli usi civici.

Il fondamentale parametro costituzionale è rappresentato dall'art. 9 Cost., il cui rilievo assiologico e sistematico risulta ulteriormente rafforzato dalla collocazione tra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano. In tale contesto, il nuovo art. 117 Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre attribuisce alla legislazione concorrente tra Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Il Codice dei beni culturali e del paesaggio contribuisce, inoltre, a definire il contenuto delle nozioni di tutela e valorizzazione. In particolare, l'art. 3, comma 1, del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, dispone 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'art. 6 del medesimo decreto legislativo definisce, invece, la valorizzazione come l'insieme delle funzioni e delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurarne le più idonee condizioni di fruizione e utilizzazione pubblica, anche da parte delle persone con disabilità, al fine di favorire lo sviluppo della cultura. Essa comprende altresì la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. Con specifico riferimento al paesaggio, la valorizzazione include inoltre la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela che risultino compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti e integrati. Ne emerge, dunque, un nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di beni culturali e ambientali.

Non vi è dubbio, alla luce delle considerazioni svolte, che lo Stato conservi ampi margini di intervento legislativo e che, per converso, alle Regioni residui una competenza di tipo concorrente, esercitabile nel rispetto dei principi stabiliti dalla legislazione statale ovvero, in assenza di specifiche previsioni, dei principi fondamentali ricavabili direttamente dal dettato costituzionale.

In concreto, tuttavia, tale competenza di principio tende frequentemente a tradursi in

una competenza sostanzialmente di dettaglio, in ragione dell'ampiezza e dell'incidenza della normativa statale. Si tratta, peraltro, di una criticità che non investe una singola materia, ma interessa più in generale l'intero sistema delle competenze legislative concorrenti, rispetto al quale la riforma del 2001 non è riuscita a definire in modo pienamente soddisfacente i confini delle rispettive attribuzioni. Ne è derivato un significativo ampliamento del ruolo della Corte costituzionale, chiamata a svolgere una funzione essenziale di delimitazione e ricomposizione degli ambiti di competenza tra Stato e Regioni.

Tale evoluzione conferma come il regionalismo italiano continui a caratterizzarsi per una costante tensione tra istanze di autonomia ed esigenze di unità dell'ordinamento. In questa prospettiva, appare particolarmente significativa la riflessione emersa negli studi di Francesco Di Donato, secondo il quale lo studio delle istituzioni politiche evidenzia come i processi di distribuzione del potere non possano essere compresi esclusivamente attraverso categorie formali, ma debbano essere analizzati alla luce delle concrete dinamiche storiche e degli equilibri che si instaurano tra i diversi centri di decisione pubblica²². Il riparto delle competenze delineato dal nuovo Titolo V costituisce, pertanto, non soltanto una questione di tecnica costituzionale, ma anche l'espressione di un più ampio processo di ridefinizione dei rapporti tra autorità, territorio e rappresentanza politica.

In tale quadro, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente assunto una funzione di raccordo e di equilibrio tra i diversi livelli di governo, contribuendo alla costruzione di un modello istituzionale nel quale il principio autonomistico e le esigenze unitarie non si pongono in termini di reciproca esclusione, bensì di costante integrazione e bilanciamento. Ne emerge un assetto policentrico del potere pubblico che, pur conservando significativi elementi di complessità applicativa, rappresenta uno degli aspetti più rilevanti dell'evoluzione dello Stato costituzionale contemporaneo.

²² Per una lettura storico-istituzionale delle dinamiche di distribuzione del potere pubblico, cfr. F. DI DONATO, *La rinascita dello Stato. Dal conflitto magistratura-politica alla civilizzazione istituzionale europea*, Bologna 2010; ID., *L'ideologia dei robins nella Francia dei Lumi. Costituzionalismo e assolutismo nell'esperienza politico-istituzionale della magistratura di antico regime (1715-1788)*, Napoli 2003. Le analisi dell'autore mostrano come lo studio degli assetti istituzionali richieda un approccio che integri la dimensione giuridica con quella storico-politica, ponendo in evidenza il ruolo svolto dai rapporti di forza e dai processi storici nella concreta conformazione delle istituzioni.