

## Potestà legislativa regionale e governo del territorio<sup>1</sup>

di Alberto Roccella

1. Secondo il testo originario della Costituzione le Regioni ordinarie erano titolari di potestà legislativa concorrente in materia di urbanistica. Le Regioni speciali (e nel Trentino-Alto Adige, le due Province di Trento e Bolzano) erano invece dotate dai rispettivi statuti di potestà legislativa esclusiva<sup>2</sup>.

In questa materia l'autonomia legislativa e quella amministrativa delle Regioni speciali era stata resa effettiva dalle norme di attuazione degli statuti speciali ben prima dell'istituzione delle Regioni ordinarie e aveva consentito l'introduzione di significative innovazioni. In particolare la Provincia di Trento già nel 1964 aveva disciplinato la pianificazione urbanistica di livello provinciale e di livello comprensoriale<sup>3</sup> e nel 1967 aveva approvato il piano urbanistico provinciale<sup>4</sup>.

La piena attuazione, nel 1972, dell'ordinamento regionale costituiva motivo di ulteriore sviluppo della legislazione in materia, in una certa misura anche per la mancanza nella legislazione statale di principi fondamentali chiaramente espressi e vincolanti la potestà legislativa regionale.

Si considera qui soltanto la Regione Lombardia la quale nella prima legislatura approvava la legge istitutiva del parco del Ticino<sup>5</sup> e una importante legge di disciplina urbanistica del territorio regionale, recante anche misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico<sup>6</sup>. Questa legge regolava, oltre alla pianificazione comunale, quella di livello regionale e di livello comprensoriale, dettava prescrizioni per il territorio non urbanizzato, limitava le previsioni insediative dei piani comunali, elevava gli *standard* urbanistici in misura importante rispetto a quanto disposto dal d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 (da 18 mq/abitante a 26,5 mq/abitante), limitava la densità territoriale media e la densità fondiaria massima per le nuove zone di espansione residenziale, proteggeva le sponde dei laghi e dei fiumi.

Le innovazioni proseguivano nelle legislature successive. Sempre per la Lombardia l'edificazione nelle zone agricole veniva limitata<sup>7</sup> con norme più serie e significative

---

<sup>1</sup> È il testo di un capitolo del libro di ASTRID, *Regioni sì, ma non così: Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Il Mulino, 2025 (in corso di stampa).

<sup>2</sup> La materia era denominata da tre statuti speciali con piccole (e non significative) varianti: edilizia e urbanistica, per la Sardegna; urbanistica e piani regolatori per zone di particolare importanza turistica, per la Valle d'Aosta; urbanistica e piani regolatori per le Province di Trento e Bolzano.

<sup>3</sup> L.p. Trento 2 marzo 1964, n. 2.

<sup>4</sup> L.p. Trento 12 settembre 1967, n. 7.

<sup>5</sup> L.r. Lombardia 9 gennaio 1974, n. 2.

<sup>6</sup> L.r. Lombardia 15 aprile 1975, n. 51.

<sup>7</sup> L.r. Lombardia 7 giugno 1980, n. 93.

di quelle di una legge più recente dedicata alla riduzione del consumo di suolo<sup>8</sup>. Si ricorda altresì la legge sul piano generale delle aree regionali protette<sup>9</sup>. Ma molte altre erano le innovazioni introdotte anche da altre Regioni (in particolare Umbria, Piemonte, Veneto) cosicché può ben dirsi che la prima fase di attuazione dell'ordinamento regionale mostrasse la capacità delle Regioni, o almeno di alcune Regioni, di contribuire in misura rilevante a uno sviluppo positivo della legislazione in materia.

Per contro in quel periodo la legislazione statale era meno innovativa. La riforma più importante era costituita dalla legge *Bucalossi*, la l. 28 gennaio 1977, n. 10, sulla edificabilità dei suoli, che nelle intenzioni avrebbe dovuto risolvere il problema dei vincoli urbanistici aperto dalla sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 1968, nonché quello della misura dell'indennità di espropriazione. Continuava a mancare però una legge di definizione dei principi fondamentali in materia urbanistica: questa lacuna veniva colmata, ma solo parzialmente, dalla l. 28 febbraio 1985, n. 47, la quale tuttavia regolava più l'attività edilizia che la materia dell'urbanistica e al contempo ammetteva un'ampia sanatoria degli abusi edilizi fino allora commessi. Nello stesso torno di tempo, a compensazione politica del condono edilizio, la legge *Galasso* rinnovava profondamente la disciplina di tutela del paesaggio<sup>10</sup>, recuperando allo Stato importanti poteri di controllo delle trasformazioni edificatorie dei suoli, poteri autonomi e paralleli rispetto a quelli in materia urbanistica spettanti alle Regioni e ai Comuni.

2. Nel 2001 veniva emanato il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), deliberato dal Consiglio dei Ministri nell'ultima seduta della XIII legislatura.

L'attenzione cadde allora sulla novità dei testi unici misti di norme legislative e regolamentari<sup>11</sup>, una novità che non si è consolidata. Il testo unico è stato modificato oltre sessanta volte, prevalentemente mediante decreti-legge convertiti in legge, ma non si è avuto un solo caso in cui una disposizione del testo unico in materia edilizia di natura regolamentare (quindi contrassegnata in rubrica o nel comma con la lettera R tra parentesi) sia stata modificata mediante regolamento<sup>12</sup>. L'idea che le norme di natura regolamentare fossero modificabili più facilmente di quelle di natura legislativa non ha avuto conferma nell'esperienza pratica e la disposizione di legge la quale prevedeva i testi unici misti è stata abrogata<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> L.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31.

<sup>9</sup> L.r. Lombardia 30 novembre 1983, n. 86.

<sup>10</sup> D.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in l. 8 agosto 1985, n. 431.

<sup>11</sup> L. 8 marzo 1999, n. 50, *Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998*, art. 7, comma 2.

<sup>12</sup> Si sono avuti soltanto due casi di modifiche apportate con regolamenti di delegificazione: d.P.R. 9 novembre 2005, n. 304, art. 1, comma 1; d.P.R. 1 agosto 2011, n. 151, art. 12, comma 1, lett. f).

<sup>13</sup> L. 29 luglio 2003, n. 229, *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001*, art. 23, comma 3.

Il testo unico in materia edilizia non ha regolato chiaramente la ripartizione di potestà legislativa tra Stato e Regioni, limitandosi a stabilire che “*Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico*”, una disposizione inutile poiché semplicemente riproduttiva dell’art. 9, primo comma, della legge Scelba, recante *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*<sup>14</sup>.

Eppure l’art. 5 della Costituzione, oltre a garantire l’autonomia locale, stabilisce che la Repubblica «*adeguа i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento*» e non soltanto la dottrina ma addirittura il Governo aveva prospettato, quasi vent’anni prima, una revisione dei metodi della legislazione statale: «*in concreto, si può pensare al modo di costruzione e di elaborazione delle leggi in materia regionale che faccia perno sulla chiara ripartizione delle norme statali in due nuclei distinti: da un lato, una parte di principi fondamentali, esplicitamente individuati e dichiarati dal Parlamento, limitanti l’azione del legislatore regionale alla stregua dell’art. 117 Cost.; dall’altro una parte di norme di dettaglio, suppletive e derogabili da parte del legislatore regionale, operanti solo ove si verificchi e quando perduri un’inerzia regionale*»<sup>15</sup>.

Il problema era noto, la soluzione era stata individuata da tempo, ma né il Governo in sede di redazione dello schema di testo unico, né il Consiglio di Stato, che su di esso ha reso il suo parere in adunanza generale<sup>16</sup>, se ne sono ricordati.

3. La l.c. 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo quinto della parte seconda della Costituzione, ha riformato la potestà legislativa delle Regioni ordinarie, alle quali spetta ora il *governo del territorio* che costituisce, come in precedenza l’urbanistica, materia di potestà legislativa concorrente, ripartita quindi fra le leggi statali, alle quali spetta la determinazione dei principi fondamentali e le leggi regionali, alle quali spetta la disciplina di dettaglio. La l.c. 3/2001 ha però anche inserito la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema (e dei beni culturali) nell’elenco delle materie riservate alla potestà legislativa esclusiva.

La riforma costituzionale del 2001 ha posto dunque vari problemi: *a)* la definizione della nuova materia del *governo del territorio* rispetto alla precedente materia dell’*urbanistica*; *b)* la distinzione del *governo del territorio* dalla *tutela dell’ambiente* con particolare riferimento alla tutela del paesaggio; *c)* l’individuazione dei principi fondamentali nella materia del *governo del territorio*, vincolanti per l’esercizio della potestà legislativa regionale.

---

<sup>14</sup> L. 10 febbraio 1953, n. 62, art. 9, primo comma, (nel testo sostituito a quello originario dalla l. 16 maggio 1970, n. 281, art. 17, comma 3): *L’emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall’articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti.*

<sup>15</sup> Il brano del testo è tratto dal *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie* del Ministro per gli Affari regionali Aldo Aniasi, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 70-71.

<sup>16</sup> Cons. St., ad. gen., parere 29 marzo 2001, n. 3/2001.

Questi problemi avrebbero potuto essere risolti soltanto mediante legge statale, che però è mancata. Si è avuta invece una iniziativa politica assai singolare: nella XIV legislatura la prima commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato si impegnava in una *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della Parte II della Costituzione*, con numerose audizioni che, nelle intenzioni, avrebbero dovuto spiegare ai senatori il senso e gli effetti della riforma che lo stesso Senato aveva approvato nella legislatura precedente.

Il Governo avvertiva l'esigenza di una iniziativa più consistente con un disegno di legge<sup>17</sup>, che diventava la cosiddetta *legge La Loggia*<sup>18</sup>. Per quanto riguarda la potestà legislativa regionale l'art. 1, comma 3, della legge stabiliva che *Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti*. La disposizione era puramente riproduttiva, senza alcuna novità, di quanto già stabilito dall'art. 9, primo comma, della ricordata legge *Scelba*, e quindi risultava inutile dal punto di vista pratico, mentre invece si poteva ipotizzare l'utilità del successivo comma 4, che prevedeva una delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali da trarsi dalle leggi vigenti.

Ma questa delega legislativa, nonostante la proroga del termine a tre anni<sup>19</sup>, è stata esercitata solo parzialmente, cosicché le Regioni non hanno potuto giovarsene per il governo del territorio.

4. La determinazione dei confini dell'autonomia legislativa regionale e dei principi fondamentali da rispettare nella materia del governo del territorio è stata così rimessa alla Corte costituzionale che continua ancora a pronunciarsi su problemi di questo tipo. La Corte ha affermato che la materia del governo del territorio è comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia<sup>20</sup> e in numerose sentenze ha riconosciuto la natura di principi fondamentali a disposizioni del testo unico in materia edilizia<sup>21</sup>. In particolare la Corte ha chiarito che la materia dei titoli abilitativi a edificare appartiene storicamente all'urbanistica la quale fa parte del governo del territorio<sup>22</sup>; inoltre le definizioni degli interventi edilizi del testo unico, cui si collega il regime dei titoli

<sup>17</sup> APS, n. 1545, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Berlusconi, e dal Ministro senza portafoglio per gli affari regionali, La Loggia, il 26 giugno 2002.

<sup>18</sup> L. 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.

<sup>19</sup> L. 28 maggio 2004, n. 140, art. 1, comma 2; d.l. 9 novembre 2004, n. 266, convertito in l. 27 dicembre 2004, n. 306, art. 4, comma 1.

<sup>20</sup> Corte cost., 19 dicembre 2003, n. 362; 28 giugno 2004, n. 196; 16 giugno 2005, n. 232; 5 luglio 2018, n. 140; 21 ottobre 2022, n. 217.

<sup>21</sup> Un'indicazione di sentenze della Corte costituzionale che hanno individuato nel testo unico principi fondamentali si trova in Corte cost., 26 maggio 2017, n. 125, par. 4.3.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>22</sup> Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303.

abilitativi, non sono derogabili dalle leggi regionali<sup>23</sup>. Ugualmente, secondo la giurisprudenza della Corte, hanno natura di principi fondamentali gli art. 88, 89 e 94 del testo unico sull'edilizia in zona sismica. Sempre secondo la Corte l'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, sui limiti di distanza tra i fabbricati, attiene all'ordinamento civile e l'introduzione nel 2013 nel testo unico del nuovo art. 2-*bis* è stata priva di alcuna incidenza, poiché alle Regioni, mediante legge regionale non è concesso nulla di più di quel che già era concesso ai Comuni mediante gli strumenti di pianificazione<sup>24</sup>. Costituisce principio fondamentale nella materia del governo del territorio anche il requisito della doppia conformità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria<sup>25</sup> ed esula dalla potestà legislativa regionale una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale<sup>26</sup>. In buona parte come conseguenza della giurisprudenza costituzionale successive modifiche al testo unico hanno precisato gli spazi, per vero assai limitati, rimessi all'autonomia legislativa regionale<sup>27</sup>.

Altre limitazioni all'autonomia regionale sono intervenute per via consensuale. Un'intesa in Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali<sup>28</sup> ha approvato lo schema di regolamento edilizio tipo e i relativi allegati recanti le definizioni uniformi e la raccolta delle disposizioni sovraordinate in materia edilizia<sup>29</sup>; altri due accordi, sempre in Conferenza unificata, hanno unificato la modulistica in materia edilizia<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309; 3 novembre 2016, n. 231; 5 aprile 2018, n. 68; 13 gennaio 2021, n. 2; 1 dicembre 2022, n. 240; 9 maggio 2023, n. 90, per la regione Sicilia.

<sup>24</sup> Corte cost., 3 novembre 2016, n. 231; 24 febbraio 2017, n. 41; 10 marzo 2017, n. 50; 24 aprile 2020, n. 70.

<sup>25</sup> Corte cost., 29 maggio 2013, n. 101; 10 marzo 2017, n. 50; 11 maggio 2017, n. 107; 8 novembre 2017, n. 232; 5 aprile 2018, n. 68; 9 gennaio 2019, n. 2 e 1 luglio 2022, n. 165, anche sui limiti dell'autonomia legislativa regionale nella determinazione della somma dovuta a titolo di oblazione; 27 dicembre 2019, n. 290; 24 aprile 2020, n. 70; 13 gennaio 2021, n. 2, sulla regola della doppia conformità che vale anche per la normativa antisismica; 21 aprile 2021, n. 77; 28 gennaio 2022, n. 24, sul principio della doppia conformità che, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincola anche la potestà legislativa della Sardegna; 12 maggio 2023, n. 93. Il principio fondamentale della doppia conformità viene superato, limitatamente alle ipotesi di parziali difformità dal titolo abilitativo, dallo schema di decreto-legge, *Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica*, posto all'ordine del giorno della seduta del Consiglio dei Ministri del 24 maggio 2024, che introduce nel testo unico il nuovo art. 36-*bis*.

<sup>26</sup> Corte cost., 19 novembre 2015, n. 233; 12 aprile 2017, n. 73.

<sup>27</sup> V. art. 6, comma 6, sull'estensione dell'attività edilizia libera a interventi ulteriori e relativi controlli; art. 6-*bis*, comma 4, sull'estensione della comunicazione di inizio lavori asseverata e relativi controlli; art. 10, comma 2, sui mutamenti di destinazione d'uso; art. 10, comma 3, sull'individuazione di ulteriori interventi soggetti a permesso di costruire; art. 22, comma 4, sull'ampliamento o riduzione dell'ambito applicativo della scia; art. 23, comma 01, sull'individuazione di ulteriori interventi soggetti a scia con contributo di costruzione; art. 23-*ter*, comma 3, sui mutamenti di destinazione d'uso; art. 23-*quater*, comma 8, sugli usi temporanei; art. 31, comma 4-*quater*, sull'aumento dell'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie per interventi in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali; art. 32, comma 1, sulla determinazione delle variazioni essenziali; art. 42, comma 1, sull'importo delle sanzioni per ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione.

<sup>28</sup> La Conferenza unificata è disciplinata dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

<sup>29</sup> Conferenza unificata, Intesa 20 ottobre 2016, n. 125/CU, in G.U., s.g., n. 268 del 16 novembre 2016.

<sup>30</sup> Per la modulistica unificata in materia di attività edilizia v. Conferenza unificata, Accordo 4 maggio 2017, allegato 2, in G.U. n. 127 del 5 giugno 2017, s.o. n. 26; per il modulo unificato e semplificato riguardante il permesso di costruire v. Conferenza Unificata, Accordo 6 luglio 2017, allegato 2, in G.U. n. 190 del 16 agosto 2017.

La disciplina di tutela del paesaggio è stata rinnovata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio<sup>31</sup> e i ripetuti tentativi delle Regioni di rendere meno stringenti i limiti alle trasformazioni del territorio derivanti dalla disciplina statale della pianificazione e dell'autorizzazione paesaggistica sono stati stroncati dalla costante e rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>32</sup>.

Continua a mancare una legge statale recante i principi fondamentali sulla pianificazione urbanistica, ma il Governo non si è opposto all'introduzione da parte delle Regioni di novità di rilievo tra le quali i diritti edificatori trasferibili (o crediti edilizi) e l'articolazione della pianificazione in strutturale e operativa<sup>33</sup>.

A distanza di oltre vent'anni dalla l.c. 3/2001 non è possibile sostenere che la riforma costituzionale abbia aumentato l'autonomia legislativa regionale in materia di urbanistica, ora governo del territorio. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale risulta appiattita anche la posizione delle Regioni speciali, la cui potestà legislativa esclusiva in materia di edilizia e urbanistica non si differenzia realmente dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni ordinarie in materia di governo del territorio.

5. Pur in un quadro generale di limitazione dell'autonomia regionale in materia di governo del territorio, diverse Regioni hanno mostrato negli ultimi anni sensibilità per problemi nuovi, non adeguatamente disciplinati dalle leggi statali, ai quali hanno tentato di dare soluzione mediante l'esercizio della loro potestà legislativa.

Come esempio della capacità innovativa della legislazione regionale si considera qui il caso delle strutture per la logistica, alle quali la Lombardia ha dedicato nel 2019 specifiche disposizioni modificando, nell'ambito di un provvedimento dedicato alla rigenerazione urbana e territoriale<sup>34</sup>, la sua legge fondamentale in materia di governo del territorio<sup>35</sup> nonché una precedente legge regionale sulla riduzione del consumo di suolo<sup>36</sup>.

La nuova legge regionale ha definito la rigenerazione urbana<sup>37</sup> nonché la rigenerazione

<sup>31</sup> D.lgs. 2 gennaio 2004, n. 42 e s.m.i., parte terza.

<sup>32</sup> Per la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di pianificazione v. Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11; 16 settembre 2016, n. 210; 10 marzo 2017, n. 50; 5 aprile 2019, n. 86; 23 dicembre 2021, n. 251; 28 dicembre 2021, n. 261; 25 luglio 2022, n. 192. Sull'autorizzazione paesaggistica v. v. Corte cost. 17 marzo 2010, n. 101; 24 luglio 2013, n. 238; 28 ottobre 2021, n. 201; 20 luglio 2016, n. 189; 29 novembre 2017, n. 246; 30 marzo 2018, n. 66; 28 aprile 2022, n. 106 Sulla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, comprensiva di quella contenuta nel d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, come grande riforma economico-sociale v. Corte cost., 22 luglio 2021, n. 160; 27 gennaio 2022, n. 21; 17 marzo 2023, n. 44.

<sup>33</sup> L.r. Toscana 10 novembre 2014, n. 65.

<sup>34</sup> L.r. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, *Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali.*

<sup>35</sup> L.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, *Legge per il governo del territorio.*

<sup>36</sup> L.r. Lombardia 28 novembre 2014, n. 31, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato.*

<sup>37</sup> Per *rigenerazione urbana* si intende *l'insieme coordinato di interventi urbanistico-edilizi e di iniziative sociali che possono includere la sostituzione, il riuso, la riqualificazione dell'ambiente costruito e la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso il recupero delle aree degradate, sottoutilizzate o anche dismesse, nonché*

territoriale<sup>38</sup> e ha stabilito che *Al fine di perseguire gli obiettivi di rigenerazione urbana e territoriale, il Piano territoriale regionale (PTR) definisce specifici criteri riguardanti, in particolare, le caratteristiche delle aree della rigenerazione, nonché le strategie, gli strumenti e le modalità di attuazione alle diverse scale regionale, d'area vasta e comunale*<sup>39</sup>. Al contempo la legge regionale ha stabilito, per gli interventi di logistica o autotrasporto non incidenti sulle aree di rigenerazione, una maggiorazione del cinquanta per cento del contributo relativo al costo di costruzione di cui all'articolo 16, comma 3, d.p.r. 380/2001<sup>40</sup>. La legge ha voluto così rendere più costoso l'insediamento di strutture edilizie per la logistica al di fuori delle aree di rigenerazione, a compensazione del rilevante carico urbanistico che tali strutture comportano.

Alla stessa logica corrisponde la nuova disciplina, contestualmente introdotta, delle modifiche alle destinazioni d'uso degli immobili. Tale nuova disciplina per un verso ha favorito l'utilizzo per finalità diverse da quelle originarie degli immobili, stabilendo che nella superficie urbanizzata, come definita nel Piano Territoriale Regionale, all'interno delle categorie di cui all'articolo 23-ter del d.P.R. 380/2001 è comunque sempre ammessa la modifica di destinazione d'uso, anche in deroga alle indicazioni del Piano di Governo del Territorio, e la modifica non è assoggettata al reperimento di aree per servizi e di interesse generale. Tuttavia questa facoltà di modifica non si applica alle destinazioni esplicitamente escluse dal PGT, nonché alle attività di logistica o autotrasporto di merci e prodotti, quali le attività di magazzinaggio, deposito, stoccaggio e movimentazione delle merci e prodotti, anche a supporto del commercio al dettaglio incidenti su una superficie territoriale superiore a 5.000 metri quadrati<sup>41</sup>.

La legge regionale non ha precisato i caratteri delle attività di logistica, i quali del resto non sono determinati neanche dalla legislazione statale. Soccorre però al riguardo una recente, approfondita e persuasiva sentenza del Consiglio di Stato, secondo cui *con il termine "logistica", mutuato dal linguaggio militare, deve intendersi il complesso delle attività organizzative, gestionali e strategiche che in un ente, struttura o azienda, governa i flussi di materiali e delle relative informazioni dall'origine presso i produttori-fornitori, fino alla consegna-disponibilità dei prodotti finiti agli utenti-*

---

*attraverso la realizzazione e gestione di attrezzature, infrastrutture, spazi verdi e servizi e il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, in un'ottica di sostenibilità e di resilienza ambientale e sociale, di innovazione tecnologica e di incremento della biodiversità dell'ambiente urbano* (l.r. Lombardia 31/2014, art. 2, comma 1, lettera e).

<sup>38</sup> Per *rigenerazione territoriale* si intende l'insieme coordinato di azioni, generalmente con ricadute sovralocali, finalizzate alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico, infrastrutturale, ambientale, paesaggistico o sociale che mira in particolare a salvaguardare e ripristinare il suolo e le sue funzioni ecosistemiche e a migliorare la qualità paesaggistica ed ecologica del territorio, nonché dei manufatti agrari rurali tradizionali, per prevenire conseguenze negative per la salute umana, gli ecosistemi e le risorse naturali (l.r. Lombardia 31/2014, art. 2, comma 1, lettera e-bis).

<sup>39</sup> L.r. Lombardia 31/2014, art. 2, comma 1-bis.

<sup>40</sup> L.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 43, comma 2-sexies, lettera c).

<sup>41</sup> L.r. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 51, comma 1, come sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera i), della l.r. 18 del 2019, e modificato dall'art. 7, comma 2, lettera a), l.r. 30 settembre 2020, n. 20.

*clienti e, laddove esista, al servizio postvendita. La logistica, quindi, si concretizza nella gestione del flusso di materie, servizi e informazioni necessaria a permettere di mantenere un elevato livello di efficienza e competitività di un'impresa, i cui contenuti sono variegati e difficilmente tipizzabili, se non attingendo all'attività principale cui essa accede, quale suo strumento di valorizzazione ed efficientamento.* La sentenza ha preso atto che le scelte urbanistiche degli enti territoriali circa le attività di logistica sono state le più disparate, risolvendosi ora nella (esplicitata) riconduzione all'una o all'altra delle categorie tipiche normate a livello locale, ora più genericamente nella ritenuta compatibilità dei relativi insediamenti per lo più con l'ambito produttivo, direzionale o commerciale, anche indifferentemente, ma ha insistito sulla valutazione in concreto dell'attività principale cui quella logistica accede, che ne determina inscindibilmente l'incidenza sul carico urbanistico, cosicché la logistica può costituire, a seconda dei casi, una sub funzione sia dell'attività commerciale che di quella industriale<sup>42</sup>.

È infine interessante notare che la speciale attenzione della legislazione regionale lombarda sul governo del territorio per la logistica ha trovato seguito nella pianificazione territoriale della Città metropolitana di Milano<sup>43</sup>. La Relazione generale al Piano Territoriale Metropolitano (PTM) ha dedicato al tema un paragrafo<sup>44</sup> rilevando che gli impianti di logistica occupano ampi spazi, generano rilevante traffico, ma hanno ricadute limitate in termini di occupazione e che la sostituzione di attività produttive con attività logistiche porta ad un impoverimento delle competenze professionali di cui il territorio della Città metropolitana è ricco.

Secondo quanto previsto dall'art. 29 delle Norme di attuazione del PTM<sup>45</sup>, la Strategia tematico territoriale metropolitana (STTM) per l'innovazione degli spazi della produzione, dei servizi e della distribuzione dovrà fornire indicazioni e un'analitica disciplina, corredata da criteri localizzativi, in grado di arginare la diffusione indiscriminata della funzione logistica.

Il PTM detta anche norme di salvaguardia, in parte con valore di direttive e in parte con valore di prescrizione<sup>46</sup>, vevoli nelle more dell'approvazione della suddetta STTM. Esso definisce una griglia di disposizioni e criteri finalizzati a promuovere scelte localizzative coerenti con i caratteri del territorio e dell'ambiente, che si applicano ai nuovi insediamenti con dimensioni superiori a 10.000 mq di superficie lorda (SL), con ulteriori più restrittive indicazioni localizzative per quelli superiori a 25.000 mq di SL.

<sup>42</sup> Cons. St., II, 27 giugno 2022, n. 5297 (pres. Forlenza, est. Manzione), in *Foro amm.*, 2022, 6, II, 772.

<sup>43</sup> Città metropolitana di Milano, Piano territoriale metropolitano, approvato con deliberazione del Consiglio Metropolitano n. 16 dell'11 maggio 2021, pubblicato nel B.U.R.L., Serie Avvisi e Concorsi n. 40 del 06 ottobre 2021.

<sup>44</sup> Par. 3.5.2 *Logistica*, della Relazione generale, maggio 2021, sul sito web della Città metropolitana di Milano, [https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PTM/iter/PTM\\_publicato\\_burl/allegati\\_illustrativi/PTM\\_Relazione\\_generale.pdf](https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PTM/iter/PTM_publicato_burl/allegati_illustrativi/PTM_Relazione_generale.pdf).

<sup>45</sup> Le norme di attuazione del PTM sono disponibili sul sito web della Città metropolitana, all'indirizzo [https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PTM/iter/PTM\\_vigente\\_var1/allegati\\_dispositivi/PTM\\_NdA\\_Var1.pdf](https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PTM/iter/PTM_vigente_var1/allegati_dispositivi/PTM_NdA_Var1.pdf).

<sup>46</sup> Si veda al riguardo l'art. 3, *Disposizioni attuative, definizioni ed efficacia*, delle norme di attuazione del PTM.

Gli insediamenti di maggiore dimensione sono ammessi unicamente all'interno dei poli produttivi di rilevanza sovracomunale. Localizzazioni diverse sono consentite solo per impianti aventi le caratteristiche elencate al comma 3 dell'art. 29.

Gli impianti di dimensioni intermedie, compresi tra 10.000 e 25.000 mq di SL, devono essere localizzati nei pressi degli svincoli delle autostrade o delle tangenziali o comunque entro una distanza in termini di percorso dei mezzi pesanti non superiore a 3 chilometri. In ogni caso il percorso di collegamento dovrà essere costituito da strade di primaria importanza, con due corsie per senso di marcia o a una corsia per senso di marcia e svincoli a due livelli. Si dovrà inoltre evitare che i percorsi del traffico pesante attraversino i centri abitati.

L'art. 29 delle Norme di attuazione suggerisce infine ai Comuni alcuni accorgimenti da adottare per la localizzazione e progettazione degli insediamenti di logistica con riferimento alla sicurezza della viabilità, all'utilizzo di modalità di adattamento climatico, alla realizzazione di impianti a verde, alla compatibilità con gli usi nel contesto di riferimento.

6. In un'ampia intervista del 2021, pubblicata da *Giustizia insieme*, Valerio Onida si soffermava anche sui problemi di attuazione dell'ordinamento regionale<sup>47</sup>. Egli sosteneva che la definizione legislativa delle materie è indispensabile per la costruzione di un ordinamento autonomistico ben funzionante e non può essere demandata alla giurisprudenza costituzionale. Notava poi la mancata approvazione, dopo la l.c. 3/2001, di leggi statali di cornice nelle materie demandate alla competenza legislativa concorrente delle Regioni e l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, incline a far valere le esigenze del centro e dell'uniformità piuttosto che quelle dell'autonomia e della differenziazione. La mancata fissazione dei principi fondamentali non aveva consentito alle Regioni di legiferare in un quadro di stabilità e quindi aveva ostacolato lo sviluppo del regionalismo italiano e l'innovazione legislativa, anche per la mancanza di sedi istituzionali forti nelle quali condurre il confronto tra centro e periferia.

Le vicende più recenti del governo del territorio confermano pienamente le osservazioni e le valutazioni di Onida. La capacità innovativa della legislazione regionale si è fortemente ridotta, ma contemporaneamente si è ridotta la molto la capacità innovativa della legislazione statale. La nuova produzione legislativa statale si è concentrata sull'attività edilizia, mentre si è smarrita l'attenzione per la pianificazione che costituisce il vero centro del governo del territorio e il presupposto fondamentale della disciplina dell'attività edilizia.

Di recente la Corte costituzionale si è soffermata sul principio fondamentale di pianificazione che trova espressione nell'art. 41-*quinquies* della legge urbanistica (la l. 1150/1942), il quale presuppone la necessaria sussistenza del sistema di pianificazione

---

<sup>47</sup> Intervista di Elisabetta Lamarque e Alberto Roccella al Prof. Valerio Onida, in *Giustizia insieme*, 30 marzo 2021, <https://www.giustiziainsieme.it/it/le-interviste-di-giustizia-insieme/1645-intervista-di-elisabetta-lamarque-e-alberto-roccella-al-prof-valerio-onida>.

del territorio<sup>48</sup>. Questo principio ha sofferto una notevole limitazione con le norme speciali del cd *piano casa*, avviato nel 2009 per iniziativa del Governo con un'intesa in Conferenza unificata che avrebbe dovuto avere durata temporalmente limitata a diciotto mesi<sup>49</sup>, ma che varie Regioni hanno ripetutamente prorogato, ben oltre la scadenza originariamente prevista.

Solo un consistente cambiamento di indirizzo politico, a livello statale prima ancora che a quello regionale, potrà condurre a un esercizio più equilibrato dei poteri legislativi e amministrativi di governo del territorio, in vista di irrinunciabili obiettivi di limitazione del consumo di suolo, di difesa dell'equilibrio idrogeologico, di mantenimento di un equilibrato rapporto tra edificazione privata e opere di urbanizzazione e, infine, di limitazione della rendita edilizia, un fenomeno assai più consistente della rendita dei tassisti e di quella dei titolari di concessioni balneari ma scomparso ormai da tempo dal dibattito culturale e politico.

---

<sup>48</sup> Corte cost., 10 febbraio 2023, n. 17, par. 2.5 del *Considerato in diritto*; da ultimo v. Corte cost., 23 luglio 2024, n. 142.

<sup>49</sup> Conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali, Provvedimento 1° aprile 2009, n. 21/CU, *Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra Stato, regioni e gli enti locali, sull'atto concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia*, in G.U. n. 98 del 29 aprile 2009.

