

Mario R. Spasiano Marco Calabrò
Giuseppina Mari Fortunato Gambardella
Paolo Tanda Anton Giulio Pietrosanti

FONDAMENTI DI DIRITTO
PER L'ARCHITETTURA E L'INGEGNERIA CIVILE

FONDAMENTI DI DIRITTO
PER L'ARCHITETTURA
E L'INGEGNERIA CIVILE

M.R. Spasiano M. Calabrò
G. Mari F. Gambardella
P. Tanda A.G. Pietrosanti

ES

Editoriale Scientifica

in copertina: P. Klee, *Strada principale e strade
secondarie*, 1929, Ludwig Museum (Colonia).

euro 40,00

ISBN 978-88-9391-865-7



9 788893 918657

**Mario R. Spasiano, Marco Calabrò
Giuseppina Mari, Fortunato Gambardella
Paolo Tanda, Anton Giulio Pietrosanti**

**FONDAMENTI DI DIRITTO
PER L'ARCHITETTURA E L'INGEGNERIA CIVILE**

EDITORIALE SCIENTIFICA

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com
ISBN 978-88-9391-865-7

*A quanti, in piena pandemia,
con sguardi smarriti e attoniti non nascosti dalle mascherine,
hanno continuato il proprio servizio pubblico,
a volte costato la vita*

INDICE

<i>Introduzione</i>	15
<i>Notizie sugli Autori</i>	19

Capitolo I

ELEMENTI DI DIRITTO PUBBLICO E AMMINISTRATIVO

1. Il diritto e l'ordinamento giuridico	21
2. Le fonti normative	22
3. La Costituzione, il diritto dell'Unione Europea e le altre fonti del diritto	24
4. Le Amministrazioni pubbliche: organizzazione, funzioni e servizi	27
5. La funzione giurisdizionale	29
6. Le distinzioni tra alcuni ambiti del diritto	31
7. Gli interessi pubblici e le situazioni giuridiche soggettive	31
8. L'atto amministrativo, il provvedimento e il procedimento amministrativo	33
9. L'attività obbligatoria, vincolata, discrezionale e tecnica della Amministrazione	37
10. Provvedimenti ampliativi e restrittivi	39
11. La invalidità ed i vizi di legittimità del provvedimento amministrativo. I poteri di autotutela della pubblica Amministrazione: l'annullamento e la revoca. Il ricorso al giudice amministrativo e al Presidente della Repubblica	40
12. La conferenza di servizi	43
13. Le forme di legittimazione alternative al provvedimento	45
13.1. Gli accordi	45
13.2. L'auto-certificazione	46
13.3. La DIA e la SCIA	47
13.4. Il silenzio, le sue forme e i suoi effetti	49
14. La responsabilità della pubblica Amministrazione	51
<i>Riferimenti giurisprudenziali</i>	53

<i>Bibliografia essenziale</i>	65
--------------------------------	----

Focus di riferimento:

G. Capaldo, <i>Norme giuridiche e organizzazione della gestione: implicazioni per la formazione degli ingegneri gestionali</i>	319
F. Cascetta, A. Guardiano, <i>Ingegneria e diritto: un binomio imprescindibile</i>	325
V. Del Giudice, <i>Il tecnico e il diritto</i>	329
L. Maffei, <i>La tecnica e il diritto insieme a servizio dell'uomo</i>	335
P. Miano, <i>Il diritto quale fondamento e limite del realizzabile</i>	339

Capitolo II PROPRIETÀ E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

1. La nozione di diritto urbanistico	67
2. I beni pubblici e i beni comuni	68
3. La proprietà. L'espropriazione per pubblica utilità	71
3.1. I soggetti e le fasi del procedimento espropriativo	72
3.2. L'occupazione temporanea e l'acquisizione sanante	75
4. I vincoli conformativi	77
5. Il sistema della pianificazione "a cascata"	77
6. La pianificazione territoriale di coordinamento	79
7. I vincoli a tutela dei c.d. "interessi differenziati"	79
8. La pianificazione comunale generale	80
8.1. Il contenuto e gli effetti	83
8.2. Il procedimento	87
9. La perequazione urbanistica	89
10. Tempo e trasformazione del territorio. Il programma pluriennale di attuazione	91
11. La pianificazione comunale attuativa	94
11.1. Il Piano particolareggiato	95
11.2. I Piani per l'edilizia residenziale pubblica	97
11.3. Il Piano di lottizzazione	100
11.4. Il Piano per gli insediamenti produttivi	103
11.5. I Piani e i programmi di recupero e riqualificazione urbana	104
12. Dal recupero alla rigenerazione urbana partecipata	108
<i>Riferimenti giurisprudenziali</i>	110

INDICE	9
--------	---

<i>Bibliografia essenziale</i>	121
--------------------------------	-----

Focus di riferimento:

F. Forte, <i>La valutazione della proprietà e i principi del diritto</i>	345
A. Galderisi, <i>Gestione dei rischi: quale rilevanza per le competenze giuridiche?</i>	353
S. Losco, <i>Comprendere, definire e quantificare. Un contributo dell'urbanistica tecnica ad una norma sul consumo di suolo</i>	361
G. Zuccaro, <i>La prevenzione del rischio nell'attività antisismica</i>	373

Capitolo III
EDILIZIA

1. Il regolamento edilizio	123
2. L'organizzazione del controllo e della vigilanza sull'attività edilizia. Lo Sportello Unico dell'Edilizia	125
3. L'evoluzione della disciplina dell'attività edilizia	127
4. Tipologie di interventi edilizi	129
5. Interventi edilizi "liberi"	133
6. Titoli abilitativi	135
6.1. Interventi soggetti a CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata)	135
6.2. Interventi soggetti a SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) e a SCIA alternativa al permesso di costruire	136
6.3. Interventi soggetti a permesso di costruire	137
6.4. Il procedimento di rilascio del permesso di costruire	140
6.5. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici	142
7. L'agibilità degli edifici	142
8. Tipologie di abusi edilizi	144
9. Le sanzioni amministrative	145
10. Le sanzioni penali	147
11. La lottizzazione abusiva	149
12. L'accertamento di conformità	150
13. Il condono edilizio	151
14. La normativa tecnica edilizia	153
14.1. L'eliminazione delle barriere architettoniche	154
14.2. Le costruzioni in zone sismiche	155
<i>Riferimenti giurisprudenziali</i>	156

<i>Bibliografia essenziale</i>	171
--------------------------------	-----

Focus di riferimento:

C. De Biase, <i>Abusivismo urbanistico: la rilevanza del quadro giuridico di riferimento nell'attività dell'urbanista</i>	385
A. De Luca, <i>L'adeguamento e il miglioramento sismico nell'interpretazione della norma</i>	395
G. De Matteis, <i>Responsabilità professionale dell'architetto e dell'ingegnere</i>	407
E. Lanzillo, <i>Dalle leggi di natura alle leggi dell'uomo, un'esigenza imprescindibile</i>	417
M. Ricciardi, <i>Il rapporto tra la norma tecnica e l'attività professionale</i>	421
S. Tuccillo, <i>L'incertezza giuridica nell'attività edilizia</i>	429

Capitolo IV

PROGETTAZIONE, RUOLI PROFESSIONALI, PROCEDIMENTI DI GARA, CONTRATTI

1. Il Programma triennale delle opere pubbliche	173
2. Il progetto (edile) sintesi di espressione multidisciplinare	174
2.1. La normativa regionale in tema di qualità della progettazione tra proposte e premialità	176
3. L'attività di progettazione e i suoi livelli	177
4. La progettazione mediante il <i>Building Information Modeling</i> , BIM	180
5. Il Direttore dei lavori e il Coordinatore della sicurezza	180
6. La procedura ad evidenza pubblica e i contratti con la pubblica Amministrazione	183
7. Modalità di scelta del contraente, criteri di aggiudicazione e offerta anomala	186
8. Il contratto di appalto e la sua esecuzione, il collaudo e la verifica di conformità, le varianti	189
9. Le gare in forma telematica	190
10. I concorsi di progettazione	191
11. Il contratto d'opera professionale	192
<i>Riferimenti giurisprudenziali</i>	194
<i>Bibliografia essenziale</i>	200

Focus di riferimento:

M. Borrelli, <i>La conoscenza normativa nella progettazione architettonica e urbana</i>	437
E. Quadri, <i>Il BIM</i>	443
G. Santomartino, <i>Il ruolo dell'ANAC nella disciplina degli appalti</i>	449
S. Villamena, <i>Gli appalti verdi e il concetto di ciclo di vita</i>	455

Capitolo V
BENI PAESAGGISTICI

1. La nozione giuridica di paesaggio	201
2. Le fonti normative tra tutela e valorizzazione del paesaggio	204
3. I beni paesaggistici. Il procedimento di individuazione	206
4. I piani paesaggistici: nozione, procedimento, contenuti ed efficacia	209
5. L'autorizzazione paesaggistica: caratteri, funzioni e disciplina del procedimento	212
6. Le aree naturali protette	215
7. I siti di importanza comunitaria (s.i.c.)	220
8. Il sistema delle sanzioni a tutela del paesaggio	221

<i>Riferimenti giurisprudenziali</i>	224
--------------------------------------	-----

<i>Bibliografia essenziale</i>	228
--------------------------------	-----

Focus di riferimento:

F. Ippolito, <i>La progettazione del paesaggio</i>	463
--	-----

Capitolo VI
BENI CULTURALI

1. La nozione di bene culturale	231
2. Le competenze legislative e amministrative	232
3. Le categorie di beni culturali	235
4. La tutela	239
4.1. L'individuazione dei beni culturali, pubblici e privati: il vincolo diretto	239
4.2. Protezione e conservazione	241
4.3. Gli interventi edilizi sui beni culturali e il regime autorizzativo	243

4.4. Il vincolo indiretto	245
4.5. La circolazione giuridica dei beni culturali	247
4.6 La circolazione in ambito internazionale	251
5. La valorizzazione	254
6. I beni archeologici	259
7. L'archeologia preventiva	262
8. Le sanzioni amministrative e penali	264
<i>Riferimenti giurisprudenziali</i>	265
<i>Bibliografia essenziale</i>	272
<i>Focus di riferimento:</i>	
C. Frettoloso, <i>La fruizione dei siti archeologici</i>	469
C. Gambardella, <i>Allestire mostre temporanee. Il museo Richard Ginori al Ravello Festival</i>	477
L. Veronese, <i>Il restauro architettonico tra legislazione e prassi. La conservazione dell'architettura rurale</i>	487

Capitolo VII AMBIENTE

1. La nozione giuridica di ambiente	273
2. I principi in materia di tutela ambientale	275
3. La nozione di sviluppo sostenibile	279
4. Il ruolo di Stato, Regioni ed Enti locali	280
5. Il ruolo dei cittadini	282
5.1. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali	283
5.2. La partecipazione del cittadino ai procedimenti ambientali	286
5.3. Le associazioni ambientali	287
6. I procedimenti di tutela ambientale per la valutazione di fattibilità di piani, programmi e progetti	289
6.1. La valutazione di impatto ambientale (VIA)	290
6.2. La valutazione ambientale strategica (VAS)	293
7. Le autorizzazioni ambientali	295
7.1. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA)	297
8. Le certificazioni ambientali	301
9. La disciplina della tutela contro i danni all'ambiente	304

INDICE	13
<i>Riferimenti giurisprudenziali</i>	307
<i>Bibliografia essenziale</i>	315
<u><i>Focus di riferimento:</i></u>	
R. Franchino, <i>Il recupero delle acque di pioggia alla scala territoriale, tra norme e buone pratiche ambientali</i>	495
M. Masullo, <i>Inquinamento acustico: gestione, conoscenza ed opportunità</i>	505
S. Sibilio, A. Rosato, <i>Tutela ambientale ed efficienza energetica</i>	511
S. Sorvino, <i>L'azione dell'Agenzia Ambientale per la Protezione dell'Ambiente tra tecnica e diritto</i>	521
A. Violano, <i>Tutela ambientale ed efficienza energetica degli edifici: l'approccio tecnologico al progetto</i>	531

INTRODUZIONE

Le ragioni che mi hanno indotto a coordinare l'elaborazione di questo Manuale sono molteplici e costituiscono il frutto di un'esperienza pluri-ventennale di insegnamento di materie giuridiche quali il diritto amministrativo, il governo del territorio, l'edilizia, il diritto urbanistico, i beni culturali, l'ambiente, l'energia, gli appalti pubblici e i contratti, in corsi di laurea di tipo tecnico quali architettura e ingegneria.

Molto ho insegnato, ma molto più ho appreso, poiché una cosa è il piano dogmatico e sistematico del diritto, con i suoi valori e i suoi fondamentali principi, altra è l'integrazione di quello stesso diritto, strumento di razionalità, con i complessi meccanismi della realtà, con le regole fondanti della convivenza umana e, oggi più che mai, con la tutela e la promozione dei contesti nei quali la vita si esprime.

Discettare, ricercare in materia di buon diritto è premessa necessaria per preservare l'armonico e cangiante assetto di qualsiasi contesto civile, condizione ineludibile per il costante scrutinio di più giuste e adeguate soluzioni, per l'individuazione di sempre nuovi equilibri tra istanze di crescita ed esigenze di garanzia, opportunità di sviluppo e di conservazione. Ma è proprio per questa ragione che il diritto per essere efficace strumento di giustizia, pur costituendo il prodotto del mondo delle idee, non può rinunciare al costante confronto con la realtà; anzi, di più: da questa deve trarre spunto e ad essa prospettare soluzioni possibili, ossia soluzioni eque, giuste, rapide. Se così non è, quel diritto non serve a niente (I. D'Argenio).

In ogni norma attributiva di poteri pubblici ad un'autorità preposta ad un ambito di competenze, innanzi al cui esercizio possono recedere persino ambiti di libertà e facoltà dell'individuo, è ontologicamente innestato un imperativo categorico: l'obbligo primario della pubblica Amministrazione di conseguire sul piano della effettività quei risultati (beni della vita) in vista dei quali quel potere è stato legittimamente attribuito. Nella legge, infatti, è prefigurato il risultato, l'obiettivo in funzione del quale si è imposta la limitazione di determinati ambiti di autonomia.

Quel risultato è la stella polare dell'azione amministrativa e al suo perseguimento, rispondente a ragioni di pubblico interesse, va conformato l'apparato strumentale (organizzazioni, procedimenti e istituti di

garanzia) che se, invece, a tanto si opponesse, si qualificherebbe quale garante del nulla.

Il diritto, calato pienamente nella dimensione del reale, filtrato dai meccanismi della democrazia, si integra dunque con la scienza e la tecnica, ne diviene custode e promotore, in esse si scioglie divenendone parte integrante e qualificante, non elemento ostativo.

Questa realtà occorre che divenga patrimonio e coscienza dei tecnici (architetti, ingegneri) che, sovente muniti di più che adeguata formazione specifica nei rispettivi contesti, mancano delle necessarie conoscenze giuridico-amministrative, proprio quelle stesse sulle quali dovranno fondarsi larga parte delle loro decisioni nell'esercizio delle future attività professionali. Da qui la loro tendenza a considerare il diritto con le sue complicate (invero talora inutili) norme, una mera sovrastruttura con la quale dover fare i conti, qualcosa anche da aggirare in quanto condizione puramente formalistica, permanendo al riguardo un atteggiamento di pregiudizio e disprezzo.

Il diritto non può essere questo e quanto appena descritto non costituisce il giusto approccio, anche a fronte di evidenti, persino incomprensibili contraddizioni normative.

Di certo sussiste una questione culturale di fondo, ma è solo dalla conoscenza reciproca delle competenze fondamentali e dal dialogo tra le stesse che può nascere la soluzione: occorrono architetti e ingegneri che conoscano anche il diritto, occorrono giuristi che conoscano anche le esigenze proprie della tecnica.

La riprova di quanto testé affermato viene dai *focus* di approfondimento in appendice al Manuale, redatti quasi esclusivamente da esperti non giuristi (che hanno impreziosito enormemente il testo proprio nella prospettiva auspicata e che ringrazio vivamente), che con contributi tratti dalla rispettiva esperienza professionale dimostrano la rilevanza che la conoscenza giuridica riveste nei rispettivi contesti di riferimento.

È in questa prospettiva culturale che si colloca il presente Manuale, che, con taglio oggettivamente originale e multi-disciplinare, si prefigge da un lato di colmare un grave vuoto editoriale nella pur ampia panoramica manualistica esistente, dall'altro di offrire un approccio analitico critico, ma sempre costruttivo.

Desidero ringraziare dunque tutti gli autori (Marco Calabrò, Fortunato Gambardella, Giuseppina Mari, Anton Giulio Pietrosanti, Paolo Tanda) e i collaboratori (Emanuela Concilio, Marco Francesco Errico, Giulia Esposito, Piera Guglielmini) che hanno contribuito alla stesura del testo in un periodo particolare, quello della pandemia dovuta al Co-

vid-19, che ha visto comunque l'università proseguire nel proprio impegno al servizio della comunità accademica.

Il volume, grazie all'Editore, è posto gratuitamente a disposizione *on-line* della comunità di tutti gli studenti e, perché no, anche dei professionisti interessati.

Ringrazio inoltre il Rettore dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, Giuseppe Paolisso, che, in considerazione delle peculiari condizioni nelle quali questo prodotto editoriale ha preso vita, dei suoi obiettivi scientifici e formativi e, non ultimo, del suo carattere assolutamente gratuito, ha inteso fornire un patrocinio culturale ed economico all'iniziativa.

Mario R. Spasiano

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Direzione e coordinamento scientifico a cura di Mario R. Spasiano

Autori:

Mario R. Spasiano, Ordinario di diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Marco Calabrò, Associato di diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Giuseppina Mari, Associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II

Fortunato Gambardella, Ricercatore di diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Anton Giulio Pietrosanti, Ricercatore di diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Paolo Tanda, Ricercatore di diritto amministrativo, Università Niccolò Cusano

* * *

Collaboratori:

Emanuela Concilio, Dottoranda di ricerca, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Marco Francesco Errico, Borsista di ricerca, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Giulia Esposito, Dirigente pubblica, Responsabile UOC Policlinico Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

Piera Guglielmini, Dottoranda di ricerca, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

* * *

Attribuzioni:

Capitolo I

M.R. Spasiano: par. 1-12 e 14; E. Concilio: par. 13.1, 13.2 e 13.4; P. Guglielmini: par. 13.3

Capitolo II

A.G. Pietrosanti: par. 1-9; M. Calabrò: par. 10-12

Capitolo III

M.R. Spasiano: par. 1-3; 7; 14-14.2; P. Tanda: par. 4-6; 8-11; M.F. Errico: par. 12-13

Capitolo IV

M.R. Spasiano: par. 1-6 e 11; G. Esposito: par. 7-9; E. Concilio: par. 10

Capitolo V

F. Gambardella

Capitolo VI

G. Mari

Capitolo VII

M. Calabrò

CAPITOLO I

ELEMENTI DI DIRITTO PUBBLICO E AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: 1. Il diritto e l'ordinamento giuridico. – 2. Le fonti normative. – 3. La Costituzione, il diritto dell'Unione Europea e le altre fonti del diritto. – 4. Le Amministrazioni pubbliche: organizzazione, funzioni e servizi. – 5. La funzione giurisdizionale. – 6. Le distinzioni tra alcuni ambiti del diritto. – 7. Gli interessi pubblici e le situazioni giuridiche soggettive. – 8. L'atto amministrativo, il provvedimento e il procedimento amministrativo. – 9. L'attività obbligatoria, vincolata, discrezionale e tecnica della Amministrazione. – 10. Provvedimenti ampliativi e restrittivi. – 11. La invalidità ed i vizi di legittimità del provvedimento amministrativo. I poteri di autotutela della pubblica Amministrazione: l'annullamento e la revoca. Il ricorso al giudice amministrativo e al Presidente della Repubblica. – 12. La conferenza di servizi. – 13. Le forme di legittimazione alternative al provvedimento. – 13.1. Gli accordi. – 13.2. L'auto-certificazione. – 13.3. La DIA e la SCIA. – 13.4. Il silenzio, le sue forme e i suoi effetti. – 14. La responsabilità della pubblica Amministrazione. – *Riferimenti giurisprudenziali*. – *Bibliografia essenziale*.

1. Il diritto e l'ordinamento giuridico

Con il termine **diritto** si intende un insieme di regole destinate a disciplinare la convivenza di un determinato gruppo di soggetti.

Le norme concernenti la condotta umana possono avere diversa natura: religiosa, morale, di costume, ecc. Quelle che rilevano nel mondo del diritto sono le **norme giuridiche**, disposizioni di condotta che ciascun consociato è obbligato a rispettare in quanto esse traggono la propria forza precettiva dalla comune volontà di attribuire alle stesse quella particolare forza; mentre nei regimi democratici, tale volontà coincide con quella della maggioranza dei consociati, nei regimi dittatoriali essa è espressione di un'oligarchia che detiene il potere in assenza del consenso della maggioranza.

L'insieme delle norme giuridiche riguardanti una determinata comunità dà vita ad un ordinamento giuridico, un complesso di disposizioni tra loro gerarchicamente ordinate: la norma di grado superiore disciplina le condizioni e i limiti di validità delle norme di grado inferiore.

Al vertice di tutte le norme esiste quella che può essere definita

la **norma fondamentale**, che nel nostro ordinamento coincide con la **Costituzione italiana**, entrata in vigore il 1° gennaio 1948: dalla compatibilità o meno con le sue disposizioni traggono validità ed efficacia tutte le altre norme vigenti.

Sotto una prospettiva parzialmente diversa va anche considerato che qualsiasi gruppo organizzato, al precipuo fine di essere riconosciuto come tale, stabilisce (anche in via di fatto) le regole fondanti della propria convivenza dando così vita ad un ordinamento giuridico. In base a tale ricostruzione del fenomeno giuridico, si possono avere tante istituzioni, ovvero tanti ordinamenti, quanti sono i possibili fini – morali, sociali, religiosi, ecc. – che spingono una pluralità di individui ad aggregarsi ed organizzarsi in un gruppo sociale.

Possono, in questa linea, essere individuati due tipi di ordinamento: gli **ordinamenti particolari**, laddove gli interessi del gruppo di riferimento sono specifici e settoriali (ad esempio, relativi a una categoria di lavoratori, oppure ad appassionati di un determinato sport, ecc.), e gli **ordinamenti generali**, che tendono al perseguimento di finalità comuni e generali dei consociati, a prescindere da loro condizioni particolari. In questa seconda fattispecie rientrano le istituzioni definite politiche, formate da comunità indefinite di persone, non legate tra loro da specifici o particolari interessi: ad esempio, i cittadini di uno Stato, di un Comune, ecc.

Nel tornare alla norma giuridica, i suoi caratteri essenziali sono:

- la **effettività**, ossia la sua proiezione concreta alla tutela di un interesse della comunità mediante la previsione di garanzie e di strumenti pratici idonei a garantirne la protezione;
- la **coattività**, ossia la capacità di imporre la propria osservanza a terzi, di solito accompagnata dalla previsione di un'apposita sanzione in caso di violazione;
- l'**esteriorità**, ossia la capacità di incidere, anche in modo indiretto, nella vita di relazione degli individui;
- la **generalità** e l'**astrattezza** ovvero il carattere non individuale e/o concreto della disposizione.

2. *Le fonti normative*

Le **fonti normative** costituiscono l'insieme di atti, scritti e non, che compongono il diritto.

Si è rilevato che le norme dell'ordinamento sono ordinate innan-

zitutto per gradi, definendo un **criterio gerarchico** in base al quale la norma espressione di una fonte inferiore non può essere in contrasto con quella di grado superiore, a pena di illegittimità. Laddove quel contrasto si determini, l'ordinamento predispone appositi rimedi, solitamente riservati all'apparato giudiziario, consistenti nella eliminazione della norma di grado inferiore illegittima.

Nell'ordinamento italiano, la fonte normativa posta al vertice del sistema è, come rilevato, la **Costituzione italiana**. Al pari di essa, ma con i limiti di cui si tratterà a breve, si collocano le **fonti normative dell'Unione Europea** (i trattati, i regolamenti e, entro certi limiti, le direttive).

Di rango inferiore sono le c.d. **fonti primarie** che si distinguono a loro volta in fonti **di origine statale** (leggi ordinarie, atti aventi forza di legge quali decreto-legge e decreto legislativo) e fonti **di origine regionale** (leggi regionali e per le Province autonome di Trento e di Bolzano anche le leggi provinciali).

Al terzo livello si collocano le **fonti secondarie**, ossia i regolamenti, attuativi di norme di legge o anche autonomi.

Al quarto livello vi sono le **fonti terziarie**, ossia gli usi e le consuetudini: fonti del diritto non scritte, ma originate dalla ripetizione generale, uniforme e costante di comportamenti osservati nella convinzione di dare attuazione a norme di rango superiore. Entrambi usi e consuetudini non possono essere in contrasto con disposizioni del diritto e dunque non sono in ogni caso vincolanti.

Un differente sistema di classificazione delle fonti è il **criterio cronologico** in base al quale la norma successiva sostituisce quella precedente, se questa è di pari grado o di grado inferiore, abrogandola. A titolo esemplificativo, una legge successiva può abrogare una legge precedente e anche i suoi regolamenti attuativi. La norma abrogata, in quanto non applicabile, non produrrà più effetti giuridici, pur continuando a disciplinare i rapporti che hanno preceduto l'evento abrogativo (c.d. non retroattività degli effetti della legge). In linea generale, infatti, la legge dispone solo per l'avvenire, ma tale principio, espressamente sancito anche dalla Costituzione (art. 25, comma 2, Cost.), in realtà ha carattere inderogabile solo nei confronti delle norme penali dal momento che è dato individuare ipotesi nelle quali leggi successive dispongono anche in riferimento a ciò che in passato era disciplinato in modo difforme da parte di altre disposizioni normative.

L'**abrogazione**, o per meglio dire l'effetto abrogativo, può avere

carattere espresso, laddove la norma successiva preveda esplicitamente l'eliminazione di una norma previgente, ovvero implicito, nel caso in cui una norma successiva disponga una disciplina incompatibile con quella contenuta nella precedente disposizione.

Il criterio cronologico di cui si è appena trattato recede a fronte del **criterio della specialità**. In base ad esso, la norma che disciplina una fattispecie a carattere specifico continua a prevalere su una norma a carattere generale ancorché quest'ultima sia successiva nel tempo: a titolo esemplificativo, le norme che disciplinano l'università sono norme speciali rispetto a quelle riguardanti in generale la pubblica Amministrazione e una successiva disposizione che modifichi taluni ambiti di quest'ultima non può incidere in senso modificativo sulla prima se tale effetto non sia espressamente previsto, e ciò proprio in considerazione del suo carattere speciale.

3. La Costituzione, il diritto dell'Unione Europea e le altre fonti del diritto

La **Costituzione** è posta al vertice della gerarchia delle fonti. Essa sancisce i principi fondamentali e le libertà garantite dall'ordinamento, i diritti e i doveri dei cittadini, l'organizzazione dello Stato, delle Regioni e degli enti locali (comuni, province, città metropolitane), nonché quella della magistratura, e dispone le garanzie costituzionali, con la previsione della Corte Costituzionale, organo competente alla verifica della conformità delle leggi al testo costituzionale.

La Costituzione italiana presenta **carattere rigido**: essa non può essere modificata mediante legge ordinaria, ma solo da **leggi costituzionali**, approvate con una procedura che si definisce aggravata. Non possono in ogni caso essere oggetto di revisione la forma repubblicana né i diritti fondamentali riconosciuti dal testo.

La procedura dell'art. 138 Cost. disciplina l'approvazione delle **leggi costituzionali**, di modifica o integrazione del testo della Costituzione. Come segnalato, per queste leggi è previsto un procedimento aggravato nel senso che Camera e Senato sono chiamati ad approvare due volte il medesimo testo della legge con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi costituzionali possono essere sottoposte a referendum costituzionale in presenza di particolari condizioni.

Peculiare posizione assumono nell'ordinamento italiano le **fonti del diritto dell'Unione Europea**. L'art. 11 della Costituzione sancisce che «*l'Italia ... consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni*». Sulla base di questa norma, l'Italia ha consentito la parificazione dei **trattati** e dei **regolamenti della U.E.** alle leggi costituzionali.

Trattati e regolamenti europei prevalgono infatti non solo sulle leggi ordinarie, ma anche sulle norme costituzionali, purché non si pongano in contrasto con i principi e i diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione. Il giudice che debba decidere una controversia nella quale si prospetti un conflitto tra una norma interna e una norma europea contenuta in un trattato o in un regolamento europeo, sarà tenuto a disapplicare la norma interna ed applicare la seconda (c.d. primato del diritto europeo).

Per quanto riguarda le **direttive**, altra fonte di diritto della U.E., esse vincolano lo Stato membro riguardo ai principi e agli obiettivi in esse previsti, ma rinviano la disciplina applicativa di dettaglio alla competenza dei singoli Stati. In alcuni casi, tuttavia, tali direttive, per il carattere dettagliato delle loro prescrizioni, possono essere anche *self executing*, acquistare cioè efficacia immediata e assumere, nella gerarchia delle fonti, la medesima forza dei regolamenti. Ogni anno il Parlamento italiano approva una legge di coordinamento delle disposizioni dell'ordinamento italiano a quelle dell'ordinamento europeo.

Le **fonti del diritto nazionale** poste al di sotto della Costituzione sono diversificate per grado e natura.

Innanzitutto, vi sono le c.d. norme primarie, tra le quali si collocano la **legge statale ordinaria**, che costituisce espressione della funzione legislativa del Parlamento, e gli atti aventi forza di legge: il decreto legislativo (art. 76 Cost.) e il decreto legge (art. 77 Cost.).

Il procedimento di formazione della legge statale ordinaria si svolge secondo una sequenza di atti che prende avvio con la presentazione alle Camere di un **disegno o progetto di legge**. I soggetti titolari alla sua presentazione sono: il Governo; ciascuno dei membri del Parlamento; il corpo elettorale (occorrono cinquantamila firme); i Consigli regionali; il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro - CNEL, nelle materie di competenza; i Consigli comunali, in materia di istituzione di nuove province o di mutamento di circoscrizioni provinciali (art. 133 Cost.); per alcune materie è poi prevista una ri-

serva d'iniziativa esclusiva in capo al Governo, in ragione del carattere eminentemente politico dell'atto (ad es. la presentazione della legge di bilancio, la ratifica dei trattati internazionali).

Il procedimento ordinario di approvazione si svolge con il preliminare esame da parte di un ramo del Parlamento, prima innanzi alla Commissione competente nella materia del disegno di legge (Commissione in sede referente) e poi in Assemblea, dove il testo deve essere approvato articolo per articolo e con votazione finale.

Approvato il testo secondo tale procedura, esso è trasmesso all'altro ramo del Parlamento che, seguendo la medesima procedura, è chiamato ad approvare un identico testo. Nel caso in cui ciò non avvenga e il testo subisca un qualsiasi tipo di modifica, esso dovrà essere nuovamente approvato dall'altro ramo del Parlamento, e così via, finché entrambi i rami approvino il medesimo testo.

In materie in cui non sia prevista la riserva d'Assemblea, il procedimento di approvazione della legge può avvenire mediante procedure speciali in Commissione; è possibile, inoltre, avvalersi di una procedura abbreviata, in cui i termini di esame in commissione sono ridotti alla metà, quando su richiesta del Governo o del Presidente della Commissione venga dichiarata l'urgenza della procedura di approvazione.

La legge approvata viene promulgata dal Presidente della Repubblica ed è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, acquistando efficacia, solitamente, decorsi quindici giorni.

Oltre alle leggi, sono fonti primarie gli atti del Governo con forza di legge, previsti agli artt. 76 e 77 Cost. In particolare, il Governo può emanare **decreti legislativi** in forza di una legge ordinaria (c.d. legge delega) approvata dal Parlamento, che gli attribuisca il potere di emanare un decreto specificandone l'oggetto, i principi ed i criteri direttivi ai quali attenersi, nonché i termini entro i quali la delega va obbligatoriamente esercitata.

Il Governo, al di fuori di una specifica delega, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, può adottare **decreti-legge**, provvedimenti a carattere provvisorio muniti di forza di legge. Tali atti devono essere contestualmente presentati alle Camere per la loro "conversione". I decreti legge perdono efficacia sin dal momento della loro adozione se non sono convertiti con legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. La conversione avviene, appunto, mediante l'approvazione di una apposita legge di conversione da parte di entrambi i rami del Parlamento.

Tra le fonti primarie dell'ordinamento si collocano anche le **leggi regionali**, pariordinate alla legge statale e distinte da queste sulla base del criterio della attribuzione (o competenza). Il sistema di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni è stato profondamente innovato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Con la modifica dell'**art. 117 Cost.**, in particolare, il legislatore costituzionale non solo ha individuato una nuova ripartizione delle materie spettanti, rispettivamente, alla legislazione regionale e statale, ma ha anche definito i rapporti tra le materie stesse. L'art. 117 vigente riconosce tre ambiti di legislazione: una assegnata alla **competenza esclusiva dello Stato** relativamente ad un numero di materie tassativamente elencate; la seconda assegnata alla **legislazione concorrente** dello Stato e delle Regioni, laddove lo Stato ha il compito di individuare i principi generali della materia da disciplinare e le Regioni quello di provvedere in concreto alla disciplina, sempre nell'ambito di materie specificamente individuate; la terza assegnata alla **competenza esclusiva delle regioni** e definita in via residuale, comprende le materie non rientranti nelle prime due categorie.

Tra le materie di competenza esclusiva dello Stato si evidenziano quelle relative alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, mentre sono materie di legislazione concorrente quelle relative al governo del territorio nonché alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Anche gli **statuti degli enti territoriali** (Comuni, Province e Città metropolitane) rientrano nella gerarchia delle fonti tra le fonti primarie in virtù della particolare autonomia riconosciuta a quelle istituzioni (art. 114 Cost.).

4. Le Amministrazioni pubbliche: organizzazione, funzioni e servizi

L'**Amministrazione pubblica** può essere definita quell'insieme di organismi preposti all'esercizio del potere esecutivo (gli altri due poteri, quello legislativo e quello giurisdizionale, appartengono rispettivamente al Parlamento e alle Regioni, il primo, e all'apparato giudiziario, il secondo), ossia a dare attuazione ai dettati legislativi e più in generale normativi.

Questa è una concezione storica dell'Amministrazione, dal momento che essa nel tempo si è profondamente evoluta in rapporto ai

propri compiti, alle proprie modalità operative e persino alla propria natura.

In estrema sintesi, può affermarsi che nel tempo l'Amministrazione pubblica ha prospettato da un lato una certa diluizione del suo carattere prevalentemente autoritativo e unilaterale, capace di imporre i propri atti senza considerazione alcuna dei destinatari; dall'altro, è cresciuta la sfera delle sue prestazioni nel senso che il suo intervento nella vita sociale ed economica dei rapporti è andata incrementando a dismisura.

Nella prospettiva delineata, si sono via via ampliate le sue funzioni, dando così vita a molteplici **modelli organizzativi** (policentrismo amministrativo).

Questo processo è stato invero fortemente legittimato dallo stesso testo costituzionale che sin dal 1948 aveva prefigurato la *vocazione sociale* dello Stato, imponendo da subito che l'Amministrazione non fosse intesa soltanto, nel senso tradizionale, quale soggetto attuatore di disposizioni normative (potere esecutivo), ma si configurasse quale strumento in grado di contribuire autonomamente, nel rispetto del quadro legislativo vigente, a sostenere il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.).

Nel corso della sua evoluzione, dunque, l'Amministrazione pubblica ha assunto differenziati modelli organizzativi dei suoi apparati. Al modello ministeriale, di tipo centralistico, verticisticamente ordinato, si è innanzitutto affiancato quello del **decentramento territoriale** di tali strutture (mediante l'istituzione di Provveditorati e Soprintendenze quali articolazioni sul territorio dei Ministeri), per poi passare a modelli ancora più articolati di Amministrazione, connotati dal c.d. **policentrismo amministrativo**, dal **decentramento** e dall'affermazione delle **autonomie locali**.

In questa linea, al fianco delle strutture ministeriali, hanno acquisito importanza gli **enti locali** (comuni, province, aziende sanitarie, città metropolitane) e le **Regioni** (istituite solo nel 1970, sebbene previste già nella Costituzione del 1948), enti muniti di poteri rappresentativi della comunità locale.

Un ulteriore fenomeno determinò la crescita della presenza dell'Amministrazione pubblica mediante l'istituzione degli **enti pubblici economici** (si pensi al riguardo soltanto all'IRI e all'ENI), muniti di compiti di supporto alla ripresa dello sviluppo economico, fi-

nanziario e industriale del Paese sin a partire dalla fine della Seconda Guerra mondiale.

Il fenomeno della c.d. privatizzazione, sviluppatosi a partire dagli anni '90 in particolare sulla spinta della Comunità Europea (oggi, Unione Europea), indusse ad un radicale ridimensionamento della presenza di Amministrazione pubblica in Italia. La garanzia della massima apertura possibile alle **logiche del mercato e della concorrenza** imponeva la riduzione dell'apparato pubblico mediante l'afflusso di capitali e aziende private in ambiti sino allora quasi esclusivo appannaggio di soggetti pubblici.

A fronte di tale fenomeno, fu forte l'esigenza di dar vita ad una nuova tipologia di soggetti, le **Autorità amministrative indipendenti** (Autorità nazionale anticorruzione, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Garante per la tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali, ecc.), strutture pubbliche indipendenti dagli organi politici (Parlamento e Governo) con compiti di sostanziale regolazione del corretto svolgimento delle attività da parte degli operatori nei diversi settori dell'economia e della finanza.

5. La funzione giurisdizionale

La **funzione giurisdizionale** consiste nel potere-dovere di amministrare la giustizia, ossia di statuire la corretta applicazione alle norme vigenti in relazione ad un caso concreto o di infliggere una sanzione nell'ipotesi in cui risulti violata una disposizione.

L'esercizio della funzione giurisdizionale è affidata dalla Costituzione alla Magistratura (art. 102 Cost.), che costituisce un ordine autonomo e indipendente dagli altri poteri, sia quello legislativo che quello esecutivo (art. 104 Cost.). In ragione della rilevanza della sua funzione, il potere giudiziario è infatti assistito da particolari garanzie di indipendenza e di autonomia. I giudici sono soggetti soltanto alla legge e la loro nomina ha luogo per concorso. I magistrati sono inamovibili e non possono essere dispensati o sospesi dal servizio, né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio Superiore della Magistratura, il loro organo di autogoverno.

La Costituzione garantisce il principio secondo cui tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi

(art. 24, c. 1, Cost.) e nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge (art. 25, c. 1, Cost.).

In riferimento all'oggetto della giurisdizione si individuano molteplici tipi di giurisdizione: civile, penale, amministrativa, contabile e tributaria.

La **giurisdizione civile** ha ad oggetto controversie in cui sono contrapposte questioni di diritti soggettivi relative a rapporti tra soggetti di pari grado: una lite tra due o più privati, ad esempio.

La **giurisdizione penale** ha ad oggetto l'accertamento della violazione di una norma penale che prescrive o vieta un determinato comportamento disponendo l'irrogazione della sanzione connessa alla violazione.

La **giurisdizione amministrativa** ha ad oggetto la tutela dei c.d. interessi legittimi, situazioni giuridiche correlate all'esercizio di un potere autoritativo dell'Amministrazione: ad es., l'interesse di una ditta a conseguire un appalto a seguito di una gara, o l'interesse di un architetto o di un ingegnere ad ottenere un incarico di progettazione a seguito di un concorso pubblico. Solo in determinate materie indicate dalla legge il giudice amministrativo decide anche di questioni connesse alla violazione di diritti soggettivi.

La giurisdizione amministrativa prevede due gradi di giudizio: in primo grado vi è il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR), giudice su base regionale; in secondo grado, il Consiglio di Stato, giudice unico di appello, con sede a Roma. Nella sola Regione siciliana, il giudice di secondo grado è il Consiglio di Giustizia Amministrativa, con sede a Palermo.

Il giudice amministrativo ha il potere di annullare provvedimenti amministrativi illegittimi impugnati, di condannare la Pubblica amministrazione a tenere determinati comportamenti (ad es. rilasciare copia di atti in suo possesso), o di disporre il risarcimento del danno prodotto da comportamenti di funzionari pubblici.

La **giurisdizione contabile** riguarda invece la commissione, da parte di funzionari pubblici o di soggetti che esercitano funzioni pubbliche, di illeciti che abbiano recato danno all'erario pubblico. Questa giurisdizione è affidata alla Corte dei Conti.

La **giurisdizione tributaria** riguarda invece le controversie tra il cittadino e l'Agenzia delle Entrate, organo di riscossione dei tributi. Essa è rimessa alle Commissioni Tributarie.

6. *Le distinzioni tra alcuni ambiti del diritto*

Molteplici sono gli ambiti nei quali si articola il diritto. Fondamentale distinzione si segnala innanzitutto tra il diritto privato ed il diritto pubblico. Il **diritto privato** si occupa della tutela di interessi privati e della regolazione dei reciproci rapporti. Il **diritto pubblico**, invece, concerne l'assetto delle istituzioni pubbliche, la relativa organizzazione e l'esercizio della loro attività espressiva di supremazia nei riguardi di terzi.

Il **diritto amministrativo** si colloca all'interno del diritto pubblico e ha per oggetto specifico l'organizzazione e l'attività della pubblica Amministrazione. Esso, in particolare, riguarda i rapporti dell'Amministrazione con soggetti terzi, prevalentemente cittadini, nell'esercizio di poteri ad essa attribuiti dalla legge per il perseguimento di pubblici interessi.

7. *Gli interessi pubblici e le situazioni giuridiche soggettive*

Il concetto di **interesse pubblico** è strettamente collegato all'esercizio dell'attività amministrativa posto che l'attività della Amministrazione pubblica deve essere sempre volta al perseguimento dell'interesse generale.

La nozione di interesse pubblico ha subito profondi mutamenti nel corso dei secoli. A partire dal secolo XVI, l'interesse pubblico è stato a lungo identificato con l'interesse dello Stato quale soggetto depositario esclusivo del bene comune. Con la Rivoluzione francese, l'interesse collettivo viene a coincidere con l'interesse nazionale e l'interesse pubblico, all'interno di confini stabiliti dalla legge, costituisce il fondamento e il limite all'esercizio del potere statale.

Anche oggi, attraverso la legge, fonte attributiva del potere all'Amministrazione pubblica ed al contempo limite dello stesso, la nozione di interesse pubblico coincide con l'interesse dell'intera collettività, ma differenti sono i termini della configurazione di quest'ultimo (come si illustrerà più avanti).

I privati, nei confronti della Amministrazione pubblica possono essere titolari di **diritti soggettivi** o di **interessi legittimi**.

I diritti soggettivi sono quelle posizioni giuridiche di favore che un individuo può vantare nei confronti di tutta la comunità o di uno o più soggetti determinati. Si pensi ad un proprietario di un immobi-

le: egli gode di una posizione di vantaggio nei riguardi di qualsiasi altro soggetto, tenuto a rispettare la proprietà, senza frapporre ostacoli al suo godimento o produrre danni alla stessa. Questi **diritti soggettivi** si definiscono **assoluti**, in quanto si affermano nei confronti di tutti.

Vi sono poi i **diritti soggettivi relativi**, quelli che si connotano in virtù di una situazione che non coinvolge la generalità dei consociati, bensì solo taluni di essi o persino di un solo altro soggetto: si pensi all'ipotesi in cui il proprietario di un immobile stipuli un contratto di locazione con un determinato soggetto, in cambio del pagamento di un canone. In questo caso, i soggetti coinvolti nel rapporto concernente il diritto soggettivo sono soltanto due, il proprietario e il locatario: il primo consente all'altro il possesso, la disponibilità del proprio immobile, il secondo, in cambio, paga un canone. Questa tipologia di rapporti si definisce a **carattere sinallagmatico** ovvero a **prestazioni corrispettive**.

L'**interesse legittimo** è costituito invece da una posizione soggettiva che si relaziona con l'esercizio di un potere autoritativo dell'amministrazione: ad esempio, il candidato ad un concorso non ha il diritto di risultare vincitore; l'impresa che partecipa ad una gara d'appalto non ha il diritto di aggiudicarsi il contratto; lo studente universitario che sostiene un esame non ha il diritto di superarlo. In tutti e tre i casi, la soddisfazione della pretesa del candidato al concorso, dell'impresa e dello studente resta subordinata all'esito di attività che sono svolte dall'Amministrazione in vista della tutela dell'interesse pubblico tutelato. Tale interesse, nei tre casi esemplificativi richiamati, consisterà rispettivamente nella aggiudicazione del concorso al migliore candidato, nell'assegnazione dell'appalto all'offerta più vantaggiosa, nel superamento dell'esame solo a seguito della verifica della preparazione conseguita dallo studente.

Nella prospettiva indicata, l'Amministrazione pubblica, nell'esercizio delle funzioni che le sono assegnate dalla legge, è chiamata a provvedere alla cura dell'interesse pubblico e, così operando, alla tutela di interessi di terzi che restano coinvolti dalla sua attività: il vincitore del concorso, l'impresa aggiudicataria, lo studente che supera l'esame.

Ad essere oggetto di tutela dell'attività amministrativa, dunque, non è direttamente la pretesa del privato (l'utilità che questi vuole ottenere o salvaguardare a fronte dell'esercizio del potere da parte dell'Amministrazione), ma l'interesse pubblico.

Nell'ambito degli interessi legittimi si distingue tra **interessi legittimi pretensivi**, ossia aventi ad oggetto l'adozione di un provvedimento favorevole (es. gli aspiranti al rilascio di una concessione o di una autorizzazione; gli aspiranti all'aggiudicazione di un appalto), e **interessi legittimi oppositivi**, aventi ad oggetto l'eliminazione di un atto amministrativo sfavorevole (es. il proprietario nei riguardi di un provvedimento espropriativo; il costruttore nei confronti di una ordinanza di demolizione disposta dal Comune).

8. *L'atto amministrativo, il provvedimento e il procedimento amministrativo*

L'**atto amministrativo** è lo strumento giuridico prevalente con il quale la pubblica Amministrazione esercita le funzioni che l'ordinamento assegna alla sua competenza. Esso consiste nell'espressione di una volontà oppure in una manifestazione di scienza, o anche in un accertamento tecnico o di fatto.

Nell'ambito degli atti amministrativi si distingue la categoria dei c.d. **provvedimenti amministrativi**, atti che hanno la peculiarità di esprimere una volontà destinata ad incidere, in modo favorevole o sfavorevole, nei confronti di terzi estranei all'Amministrazione.

I caratteri del provvedimento amministrativo sono:

- **tipicità**: per essere valido, il provvedimento deve essere espressamente previsto da una norma di legge;
- **nominatività**: il provvedimento deve essere previsto dalla legge anche in considerazione dell'interesse alla cui cura è predisposto;
- **unilateralità**: il provvedimento proviene direttamente da una pubblica Amministrazione;
- **autoritatività**: è la capacità del provvedimento di imporsi al destinatario a prescindere dal suo consenso (ad es. un decreto di espropriazione è efficace anche se in contrasto con la volontà del soggetto che lo subisce);
- **esecutività**: è l'immediata capacità del provvedimento di produrre effetti nella sfera giuridica dei terzi;
- **esecutorietà**: il provvedimento può essere portato in esecuzione anche con l'ausilio delle forze dell'ordine, senza necessità di una preventiva sentenza di un giudice;
- **impugnabilità**: i provvedimenti possono essere impugnati innanzi al giudice competente.

L'insieme dei caratteri del provvedimento esprime la natura complessiva della c.d. attività funzionale della pubblica Amministrazione nell'esercizio dei suoi poteri. Appare evidente la sua differenza rispetto all'attività che può essere realizzata da un soggetto privato che naturalmente mai potrebbe disporre in modo unilaterale, autoritativo, esecutorio, ecc.

Qualsiasi funzione amministrativa, si manifesta attraverso un **procedimento amministrativo**, storicamente definito "forma della funzione".

Nel procedimento l'Amministrazione verifica i presupposti per il legittimo esercizio del potere, acquisisce gli interessi ulteriori rispetto a quello da essa perseguito (siano essi pubblici o privati, purché pertinenti ai fini della decisione), compara tra loro tali interessi al fine della definizione dell'interesse pubblico in concreto perseguito e, infine, adotta il provvedimento.

Nel procedimento amministrativo si distinguono **quattro fasi**, fra esse collegate da un nesso logico e cronologico: 1. **fase dell'iniziativa**, ovvero la fase propulsiva del procedimento, quella in cui ha avvio l'azione amministrativa che può essere determinato d'ufficio (ossia su iniziativa della stessa Amministrazione) o ad istanza di un soggetto interessato, previa verifica della sussistenza dei presupposti necessari a dare inizio al procedimento stesso; 2. **fase istruttoria**, in cui l'Amministrazione acquisisce, anche grazie alla partecipazione dei diversi soggetti interessati, i fatti, gli interessi ed i pareri necessari per l'assunzione della decisione finale; 3. **fase decisoria** del procedimento, in cui viene emanato il provvedimento con il quale l'Amministrazione esprime la propria volontà; 4. **fase integrativa dell'efficacia**, fase non necessaria, che ricorre solo nelle ipotesi in cui la legge subordini la produzione degli effetti giuridici di un provvedimento a successivi atti o operazioni (ad. es. controlli, pubblicazione, notificazione, ecc.).

Il procedimento, con tutti i suoi principi, le articolazioni e le connessioni previste, è disciplinato dalla l. n. 241 del 1990, intitolata "*Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto d'accesso ai documenti amministrativi*", legge che negli anni ha subito molteplici modifiche e integrazioni. La sua disciplina è fondamentale per tutto l'ordinamento giuridico. Attraverso tale disciplina, il legislatore ha voluto porre i principi generali sul procedimento amministrativo, disciplinando altresì specifici momenti e istituti procedurali.

Per quanto concerne i principi, l'attività amministrativa è chiamata a perseguire i fini determinati dalla legge (**principio di legalità**). **A tale principio** si affiancano quelli **di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza**, nonché i principi dell'**ordinamento europeo**. Il recente decreto Semplificazioni (d.l. n. 76/2020, convertito in l. n. 120/2020), nell'aggiungere un comma 2-bis all'art. 1 della l. n. 241/1990, ha specificato che i rapporti tra il cittadino e la pubblica Amministrazione devono essere improntati anche ai principi della collaborazione e della buona fede.

L'Amministrazione pubblica ha l'obbligo di agire mediante l'uso di strumenti informatici e telematici, nonché di concludere i procedimenti avviati con un provvedimento espresso, entro il termine di trenta giorni, se non altrimenti previsto. Laddove tale termine non sia rispettato, è previsto un risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza (oltre ad ulteriori conseguenze delle quali si tratterà nel paragrafo concernente il silenzio).

Dal momento che ciascun procedimento ha un tempo prestabilito per poter essere concluso, i provvedimenti adottati dopo la scadenza del termine previsto sono inefficaci, salvo che non ricorrano i presupposti per l'annullamento d'ufficio.

Inoltre, l'Amministrazione non può aggravare il procedimento o moltiplicare gli adempimenti istruttori, se non a fronte di motivate e straordinarie esigenze.

Il provvedimento amministrativo deve contenere una congrua **motivazione** sulle ragioni di fatto e gli elementi di diritto che hanno indotto l'Amministrazione alla sua adozione. Tale motivazione risulta un elemento di particolare importanza anche ai fini della verifica della legittimità del procedimento e del provvedimento, utile ai fini di una eventuale impugnazione innanzi al giudice.

Ciascun procedimento amministrativo ha un responsabile (**Responsabile del Procedimento**) al quale è affidata la cura del corretto svolgimento della procedura. Egli si occupa degli adempimenti istruttori e promuove la raccolta di atti e documenti necessari alla decisione.

La legge prevede la facoltà di **partecipazione al procedimento** di tutti i soggetti interessati, al fine di consentire l'esame comparato, da parte della Amministrazione, di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti nell'attività.

Allo scopo di consentire la partecipazione, la disciplina sul procedimento dispone l'obbligo dell'Amministrazione di comunicare

l'**avvio del procedimento** a tutti i soggetti interessati, a quelli che per legge debbano intervenire, nonché a tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili, nei cui confronti il provvedimento possa arrecare pregiudizio. L'avviso deve contenere, a pena d'invalidità, *a)* l'indicazione dell'amministrazione competente, *b)* l'oggetto del provvedimento, *c)* l'ufficio, il domicilio digitale dell'Amministrazione e il nominativo del responsabile del procedimento, *d)* la data entro la quale deve concludersi il procedimento e i rimedi esperibili in caso di inerzia dell'amministrazione, *e)* nei procedimenti ad iniziativa di parte, l'indicazione della data di presentazione della relativa istanza, *f)* le modalità con le quali mediante il punto di accesso telematico è possibile visionare tutti gli atti oppure, l'ufficio ove è possibile visionare gli atti non disponibili o accessibili con quella modalità.

Il partecipante al procedimento amministrativo è legittimato a svolgere una funzione sia difensiva dei propri interessi, che collaborativa nei confronti dell'Amministrazione, mediante la rappresentazione di fatti ed interessi che l'amministrazione ha il dovere di valutare e di cui deve dar conto nella motivazione del provvedimento. Tale rappresentazione può aver luogo mediante la presentazione di memorie scritte o documenti, nonché la visione degli atti del procedimento.

Nei procedimenti che hanno avvio ad istanza di parte è previsto il **preavviso di rigetto**, un atto mediante il quale il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica ai richiedenti i motivi che impediscono l'accoglimento della loro domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno la facoltà di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti.

La legge sul procedimento disciplina l'istituto dell'**accesso ai documenti amministrativi**. L'accesso contribuisce a rendere effettiva la partecipazione di tutti i soggetti interessati al procedimento, consentendo la conoscenza del contenuto degli atti e dei documenti sui quali si fonda la decisione dell'Amministrazione.

Con il D. Lgs. n. 133/2013 è stato previsto anche il c.d. **accesso civico semplice**, istituto che consente a chiunque (non quindi a chi abbia un interesse personale al procedimento), di richiedere documenti, informazioni o dati che le pubbliche Amministrazioni hanno l'obbligo di pubblicare, laddove abbiano omesso di renderli disponibili nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

L'accesso civico è stato poi esteso anche a documenti e atti per i quali non vi fosse l'obbligo di pubblicazione, andando a configurare il nuovo istituto dell'**accesso civico generalizzato**.

Entrambi gli istituti dell'accesso civico sono chiaramente volti ad incrementare la trasparenza dell'attività dell'Amministrazione pubblica, dunque a garantire la imparzialità della sua azione e ad impedire, per quanto possibile, le diverse forme di corruzione che talvolta si nascondono proprio nelle pieghe dell'azione amministrativa.

Il diritto di accesso incontra tuttavia dei limiti allorché esso si contrapponga al diritto alla riservatezza (*privacy*) di persone individuate. Va considerato che in linea di massima, il diritto di accesso tende a prevalere e le cause della sua limitazione sono strettamente circoscritte a quelle indicate nella stessa legge sul procedimento (art. 24 l. proc. amm.: non è possibile l'accesso a documenti coperti da segreto di Stato, procedimenti tributari, documenti contenenti informazioni di carattere psico-attitudinale della persona, ecc.).

Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta di accesso, essa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale, al difensore civico, se istituito, oppure alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

9. L'attività obbligatoria, vincolata, discrezionale e tecnica della Amministrazione

L'attività dell'Amministrazione pubblica presenta connotati differenti a seconda delle modalità esplicative imposte di volta in volta dalla legge.

Innanzitutto non sempre l'attività amministrativa presenta carattere obbligatorio, nel senso che anche a fronte di un'apposita istanza rivolta da un soggetto esterno alla Amministrazione questa sarà tenuta a fornire risposta solo laddove la normativa che disciplina quel settore prefiguri come dovuto l'esercizio dell'azione. A titolo esemplificativo, se un proprietario di un fondo richiede il rilascio di un permesso di costruire per la realizzazione di un manufatto, il Comune, ente competente al riguardo, sarà obbligato a rispondere in quanto la posizione vantata, quella di proprietario, legittima a conseguire una risposta. Se invece la medesima istanza di rilascio di permesso di costruire viene proposta da un soggetto che non ha al-

cun diritto sul fondo al quale si riferisce (non ne è proprietario, non ne dimostra il possesso, non è un soggetto autorizzato al riguardo o altro), l'Amministrazione non avrà l'obbligo di rispondere. Ancora, se un privato cittadino presenta al Comune un'istanza di modificazione del vigente piano urbanistico, l'ente non avrà alcun obbligo di provvedere in quanto la determinazione se mutare o meno l'assetto di un piano rientra nella potestà esclusiva del Comune.

In termini generali, dunque distinguiamo l'**attività amministrativa non obbligatoria** dall'**attività obbligatoria**. La distinzione è importante per le conseguenze che da essa derivano in termini di qualificazione dell'azione amministrativa e di tipologia di silenzio configurabile (del quale si tratterà più avanti) nonché di eventuale risarcimento del danno da ritardo.

L'attività obbligatoria dell'Amministrazione talvolta si configura non solo come tale ma anche come **attività vincolata**. In alcune circostanze, infatti, la legge non solo impone l'obbligo di agire, ma prefigura anche le relative modalità. A titolo esemplificativo, qualora il proprietario di un fondo presenti un'istanza all'Amministrazione comunale volta a conseguire il rilascio di un permesso di costruire per la realizzazione di un manufatto conforme alle disposizioni urbanistiche vigenti gravanti sull'area (piano urbanistico, regolamento edilizio, normativa vigente, ecc.), il Comune non solo sarà obbligato a provvedere, ma dovrà provvedere necessariamente al rilascio dell'atto richiesto senza poter assumere una diversa determinazione. Ancora, laddove un soggetto sia in possesso di tutti i requisiti previsti per conseguire il passaporto e presenti la relativa richiesta di rilascio al Questore competente, questi non solo sarà tenuto a provvedere, ma non potrà che procedere al rilascio del documento richiesto.

Esistono tuttavia ambiti decisionali nei quali l'Amministrazione non è obbligata, né vincolata. Posto che l'attività dell'Amministrazione non può essere mai libera poiché è preordinata dalla legge quanto alle sue finalità (principio di legalità), ambiti nei quali non vi sia un obbligo di agire della Amministrazione sono ampi e si sono estesi sempre più, man mano che la presenza dell'Amministrazione nel tessuto socio-economico delle relazioni si è accresciuta. Tali ambiti sono quelli solitamente definiti di esercizio della **discrezionalità amministrativa**, che si configurano laddove l'Amministrazione – come storicamente si afferma – goda della facoltà di decidere “*se, quando e come agire*”.

Invero, ad eccezione delle ipotesi nelle quali una legge vincola puntualmente l'amministrazione nell'uso del potere, connettendo a determinati fatti l'emanazione di specifici provvedimenti (provvedimenti vincolati), più frequentemente, la stessa legge si limita ad indicare il fine a cui l'esercizio di un potere pubblico è preordinato, rimettendo alla valutazione discrezionale dell'Amministrazione la scelta in merito alle modalità d'esercizio (o, anche, all'esercizio stesso), sulla scorta di una comparazione tra gli interessi coinvolti.

Diversa dalla discrezionalità amministrativa, che attiene alla valutazione degli interessi, è la **discrezionalità tecnica**.

Prima di affrontare il tema, va rilevato che l'attività scientifica e quella tecnica hanno ormai acquisito una rilevanza centrale nel mondo delle relazioni sociali ed economiche. Gran parte delle decisioni che adotta l'Amministrazione pubblica si fondano proprio su accertamenti di natura tecnica che il più delle volte non lasciano margini di decisionalità, anzi impongono soluzioni proprio alla luce delle conoscenze tecniche.

Se un ponte debba essere realizzato secondo un determinato processo costruttivo piuttosto che un altro, se un prodotto possa essere autorizzato a stare in commercio, se una fabbrica possa continuare o meno la sua produzione, se uno studente possa superare o meno un esame, se l'offerta di un'impresa in una gara d'appalto sia effettivamente la migliore, se autorizzare l'installazione di un impianto di trattamento dei rifiuti, e così infiniti altri esempi, sono tutte scelte che si fondano su accertamenti di natura tecnica. Questi ultimi, dal canto loro, solo talvolta lasciano margini di scelta, ambiti di discrezionalità, così rientrando nell'ambito della c.d. discrezionalità tecnica. In molte altre circostanze, invece, gli stringenti accertamenti tecnici posti a monte di una decisione amministrativa non lasciano margini di discrezionalità, ma vincolano l'Amministrazione ad adottare necessariamente un determinato provvedimento: in questo caso si tratta di attività amministrativa di **accertamento tecnico**, un contesto privo di discrezionalità, nel quale l'Amministrazione è obbligata a conformarsi alle valutazioni espresse dall'organo tecnico consultato.

10. *Provvedimenti ampliativi e restrittivi*

Un'importante classificazione tra le diverse tipologie di provve-

dimenti va operata in considerazione del contenuto e degli effetti degli stessi, distinguendosi tra **provvedimenti ampliativi** della sfera giuridica dei destinatari e **provvedimenti restrittivi** della stessa sfera giudica. È evidente che un provvedimento di espropriazione o un'ordinanza di demolizione incidono negativamente sulla sfera degli interessi dei loro destinatari, sottraendo loro opportunità e facoltà; un provvedimento di concessione di uso di un bene pubblico o di autorizzazione all'apertura di un esercizio pubblico incide invece in modo ampliativo, favorevole per i destinatari.

Tra i provvedimenti a contenuto ampliativo si distinguono due ampie categorie: le **autorizzazioni** e le **concessioni**.

Le autorizzazioni hanno l'effetto di rimuovere i limiti posti dalla legge all'esercizio di una preesistente situazione di vantaggio: ad es., un'autorizzazione alla guida (patente di guida) consente l'uso dell'auto previo accertamento della capacità del conducente che comunque, sin da prima del conseguimento della patente, è già titolare del diritto (condizionato) di spostamento sul territorio nazionale; l'architetto o l'ingegnere che conseguono l'abilitazione all'esercizio delle rispettive professioni non possono svolgere la professione pur essendo entrambi già muniti della rispettiva laurea, ecc. Insomma, l'autorizzazione è un provvedimento a carattere ampliativo che consente l'esercizio di talune facoltà che comunque già appartengono al soggetto.

I provvedimenti di concessione attribuiscono invece nuovi diritti al soggetto destinatario: si pensi al provvedimento di concessione d'uso di un bene pubblico, a seguito del quale il privato acquista il diritto di godere di un bene di pertinenza esclusivamente pubblica.

11. La invalidità ed i vizi di legittimità del provvedimento amministrativo. I poteri di autotutela della pubblica Amministrazione: l'annullamento e la revoca. Il ricorso al giudice amministrativo e al Presidente della Repubblica

Laddove un provvedimento non sia conforme al dettato normativo è **invalido**.

L'invalidità si presenta sotto due forme, in termini di **nullità** e di **annullabilità**.

La legge sul procedimento amministrativo dispone che è **nullo** il provvedimento amministrativo che manca degli elementi essenziali

(indicazione dell'autorità da cui promana, sottoscrizione, oggetto, ecc.), oppure che è stato adottato in assenza di un potere espressamente conferito dalla legge all'Amministrazione adottante, oppure che è stato emanato in violazione o elusione di una precedente sentenza di un giudice, nonché nei casi espressamente previsti dalla legge. Il provvedimento nullo non produce effetti sin dal momento della sua adozione.

È l'**annullabilità**, tuttavia, il regime tipico del provvedimento amministrativo invalido. Essa si sostanzia in tre vizi tipici di legittimità: l'**incompetenza**, l'**eccesso di potere** e la **violazione di legge**.

Non è invece annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o per vizi di forma qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia evidente che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Ad esempio, un provvedimento di diniego di iscrizione ad un albo professionale opposto ad un architetto privo della necessaria abilitazione professionale da conseguire mediante l'apposito esame di stato, che non sia stato preceduto dal preavviso di rigetto, permane valido.

Ciascun provvedimento amministrativo può essere legittimamente adottato in presenza di una norma di legge che assegni ad una determinata autorità pubblica il relativo potere, in vista della tutela di specifici interessi pubblici.

Il vizio di **incompetenza** si configura quando un provvedimento sia emesso da un organo amministrativo che non sia munito della potestà di provvedere, spettando questa ad un altro organo della stessa Amministrazione. L'incompetenza di cui si tratta, rilevante come vizio di legittimità, è la c.d. **incompetenza relativa**, che si verifica quando lo "sconfinamento" ha luogo tra organi rientranti nello stesso ambito amministrativo (ad es., quando il provvedimento è adottato dalla Sovrintendenza piuttosto che dall'organo centrale del Ministero per i beni e le attività culturali, competente).

Diversa è l'**incompetenza assoluta** che si determina quando il provvedimento sia emanato da una pubblica Amministrazione che non vanta alcuna competenza nel settore di riferimento: in tale ipotesi, il provvedimento è nullo. Si pensi all'ipotesi in cui il Prefetto neghi l'autorizzazione all'apertura di un esercizio pubblico per ragioni di sanità (che esulano del tutto dalla sua competenza).

L'**eccesso di potere**, ulteriore possibile vizio di legittimità del provvedimento, riguarda invece specificamente l'esercizio dell'attività discrezionale dell'Amministrazione. Mentre gli altri due

vizi, l'incompetenza e, come si vedrà, la violazione di legge, si concretano nel contrasto tra un provvedimento ed una o più disposizioni di legge, l'eccesso di potere realizza il c.d. sviamento di potere, annidandosi laddove l'Amministrazione, con il provvedimento adottato, persegua un fine diverso da quello per il quale le sia stato conferito un determinato potere, o agisca secondo modalità non rispettose dei principi generali dell'azione amministrativa.

Il vizio di eccesso di potere ormai viene ritenuto configurarsi nei casi di violazione delle prescrizioni e dei principi generali che presidono lo svolgimento della funzione amministrativa e che rispondono alle regole proprie dei principi di logicità, congruità, ragionevolezza, coerenza, completezza dell'istruttoria e proporzionalità. Se dall'*iter* logico seguito dall'Amministrazione, dunque dal provvedimento e dalle motivazioni ad esso addotte, emergono la sussistenza di elementi e considerazioni non retti da criteri di ragionevolezza e coerenza, il provvedimento sarà illegittimo per eccesso di potere e andrà dunque annullato.

Il giudice amministrativo ha elaborato nel tempo una mutevole serie di c.d. **figure sintomatiche** di eccesso di potere, una sorta di indicatori, cartine al tornasole dello scorretto uso del potere discrezionale.

Tra esse: **a) l'ingiustizia manifesta**: ipotesi che evidenzia una situazione di contrasto tra il provvedimento adottato e il principio di ragionevolezza (es. sanzione sproporzionata rispetto all'illecito commesso); **b) la contraddittorietà tra distinti provvedimenti o all'interno di uno stesso provvedimento**: la prima ipotesi ricorre quando sono adottate determinazioni differenti pur in presenza delle medesime risultanze istruttorie; la seconda ipotesi si configura invece quando la decisione assunta si palesa in illogico contrasto rispetto alle risultanze dell'istruttoria; **c) la disparità di trattamento** tra situazioni del tutto simili: un Comune rilascia il permesso di costruire a Tizio ma non a Caio, pur essendo identiche le tipologie di intervento edilizio ed avendo i rispettivi fondi le medesime condizioni di edificabilità; **d) il travisamento dei fatti**, quando l'Amministrazione assume a presupposto del suo provvedimento una situazione di fatto difforme rispetto a quella reale; **e) la carenza d'istruttoria**, in caso di accertamento incompleto della situazione di fatto in relazione alla quale si deve agire. Ad esempio, quando un Comune qualifica abusiva un'opera edilizia in mancanza dei necessari approfondimenti normativi; **f) il difetto di motivazione**: in caso di incompleta esterna-

zione delle ragioni di fatto e degli elementi di diritto che sorreggono l'atto. Il difetto di motivazione va distinto dall'assenza assoluta di motivazione, ormai costituente vero e proprio vizio di legittimità per violazione di legge (art. 3 della l. n. 241 del 1990).

Il **vizio di violazione di legge** sussiste in presenza di contrasto tra il provvedimento amministrativo e una norma di legge concernente il provvedimento stesso o il suo procedimento.

Ferma la possibilità di annullamento del provvedimento viziato da parte del giudice amministrativo, una volta che l'Amministrazione riscontri la presenza di vizi di legittimità di un provvedimento potrà procedere, per ragioni di pubblico interesse ed entro diciotto mesi dall'adozione dell'atto, al suo **annullamento** mediante l'esercizio dei c.d. **poteri di autotutela**, tenuto altresì conto degli interessi dei destinatari e di terzi eventuali (**annullamento d'ufficio**).

Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse oppure in caso di mutamento della situazione di fatto o di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario (ormai ritenuto inopportuno, inadeguato al fine al quale è ordinato), l'autorità può provvedere, invece, alla **revoca** del provvedimento. In questa ipotesi non sussiste alcun vizio del provvedimento, semplicemente si ritiene che i suoi effetti non siano più idonei a soddisfare adeguatamente l'interesse pubblico perseguito.

L'annullamento elimina gli effetti dell'atto sin dalla data della sua adozione, mentre la revoca lascia intatti gli effetti già prodotti.

Contro un provvedimento amministrativo illegittimo, l'interessato può altresì chiederne l'annullamento proponendo un ricorso gerarchico al superiore dell'autorità che lo ha emesso, entro il termine di trenta giorni dalla avvenuta notifica o piena conoscenza dell'atto. Se entro il termine di novanta giorni l'organo superiore che sia stato adito non si pronuncia, il ricorso si intende respinto (silenzio rigetto).

L'annullamento dei provvedimenti per vizi di legittimità può essere infine richiesto mediante **ricorso al giudice amministrativo** (entro sessanta giorni dalla conoscenza dell'atto) o **ricorso al Presidente della Repubblica** (entro centoventi giorni), secondo termini e modalità fissati dalla legge.

12. *La conferenza di servizi*

La **conferenza di servizi** costituisce un istituto di semplificazione

volto a consentire la valutazione contestuale di molteplici interessi pubblici e privati mediante la riunione contemporanea dei soggetti istituzionali competenti a deliberare sulla vicenda all'esame. In altri termini, la conferenza sostituisce la tradizionale sequenza del procedimento amministrativo facendo sì che alla somma dei tempi necessari per il rilascio dei singoli atti si sostituisca la contemporanea valutazione della sussistenza dei requisiti richiesti da ciascuno di essi, ai fini dell'eventuale conseguente rilascio del provvedimento finale. Dal punto di vista figurativo è come sostituire ad una retta lungo la quale si collocano i diversi passaggi burocratici da effettuare, una curva, ovvero il tavolo ove siedono contemporaneamente i rappresentanti di tutti gli enti competenti che contestualmente esaminano e decidono.

In astratto parrebbe una panacea, eppure la conferenza di servizi continua a dar luogo a molteplici problemi.

Intanto va sottolineato che essa, nel corso del tempo trascorso dall'approvazione della legge sul procedimento amministrativo nel 1990 che l'aveva prevista, ha subito numerosi mutamenti.

Possono classificarsi distinte tipologie di conferenza di servizi, delle quali taluni modelli hanno finalità di carattere istruttorio, mentre altri valore decisorio. La principale distinzione oggi sussiste tra il modello di conferenza semplificata, che si svolge in modalità asincrona, e il modello di conferenza simultanea, che opera invece in modalità sincrona.

Ciascuna Amministrazione convocata partecipa alla conferenza di servizi attraverso un unico rappresentante legittimato ad esprimere in modo vincolante la volontà dell'ente in ordine a tutte le decisioni di sua competenza. Al termine della conferenza l'Amministrazione procedente redige un verbale ove è espressa la determinazione motivata di conclusione del procedimento; questa sostituisce, a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle Amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti.

Rilevante modifica al funzionamento della conferenza dei servizi è stata apportata in relazione all'eventuale **dissenso** manifestato da una o più amministrazioni partecipanti: al riguardo non è più richiesta la unanimità dei consensi che finiva col vanificare l'effetto di semplificare l'azione amministrativa; non è neanche più previsto il criterio numerico della maggioranza per l'assunzione della decisione.

In particolare, in relazione alla manifestazione del dissenso, si dispone che esso debba essere manifestato nella conferenza di servizi e debba essere congruamente motivato, non potendo essere giustificato in riferimento a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima.

Nella decisione finale, l'Amministrazione precedente valuta le specifiche risultanze della conferenza e tiene conto delle **posizioni prevalenti** espresse in quella sede.

Rispetto al precedente modello in cui la decisione era assunta sulla base della maggioranza delle posizioni espresse in sede di conferenza di servizi, ormai è adottato il criterio della prevalenza, attribuendosi maggiore rilievo alla importanza delle singole Amministrazioni partecipanti, rispetto al dato numerico.

La conferenza di servizi non è un organo collegiale: le singole Amministrazioni partecipanti mantengono ciascuna la propria autonomia rispetto agli atti di assenso. Essa, quindi, è un istituto di semplificazione con funzioni meramente operative atte a riunire, come rilevato, intorno ad un unico tavolo differenti Amministrazioni al fine di contrastare il fenomeno della frammentazione delle competenze e le inevitabili conseguenze dei ritardi ad essa connessi.

Si è segnalato che il modello della conferenza è mutato nel tempo per le molteplici difficoltà applicative alle quali ha dato luogo laddove non solo contrasti tra competenze distinte e differenti punti di vista, ma non di rado anche fattori di prevaricazione personalistica hanno messo a nudo la fragilità dell'istituto e la sua inadeguatezza al fine perseguito.

13. *Le forme di legittimazione alternative al provvedimento*

13.1. *Gli accordi*

La pubblica Amministrazione esercita la propria attività attraverso percorsi procedurali al termine dei quali avviene l'adozione di provvedimenti.

La legge sul procedimento amministrativo, la l. n. 241 del 1990, prevede tuttavia, in alternativa al provvedimento, **accordi sostitutivi o integrativi del provvedimento**.

Il perseguimento dell'interesse pubblico permane quale fondamento anche degli accordi e in questa prospettiva la loro stipulazio-

ne è alternativa al provvedimento laddove la composizione degli interessi non è frutto di valutazione unilaterale della pubblica Amministrazione, ma oggetto di reciproco consenso, nei limiti di quanto lo consenta la indisponibilità degli interessi pubblici.

La legge prevede due tipi di accordi: a) **accordi integrativi**, al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale; b) **accordi sostitutivi**.

Sono previste tre condizioni necessarie alla conclusione del procedimento mediante la stipula di un accordo: l'esistenza di un procedimento in cui il privato partecipante formuli una proposta di accordo, la garanzia del perseguimento del pubblico interesse, il divieto di arrecare pregiudizio in danno dei terzi.

L'adesione agli accordi costituisce un atto discrezionale, in cui l'Amministrazione è tenuta a valutare l'adeguatezza della proposta di accordo in riferimento al pubblico interesse da essa perseguito. Una volta consensualmente definito l'assetto degli interessi, compatibile con quello prefigurato dalla normativa, esso diviene obbligatorio per le parti.

Conferma del carattere vincolante degli accordi è offerto dalla disciplina della fase esecutiva in cui si prevede solo limitatamente alla sopravvenienza di motivi di pubblico interesse, la possibilità per la parte pubblica di recedere dall'accordo, fatto salvo l'obbligo di indennizzare il privato.

13.2. *L'auto-certificazione*

La semplificazione e la liberalizzazione dell'azione amministrativa sono state introdotte ormai da tempo dal legislatore per consentire una maggiore celerità nella definizione delle procedure.

Espressione centrale di tale processo di liberalizzazione è lo strumento dell'auto-certificazione, la cui disciplina è contenuta nell'art. 18 della l. n. 241/1990 e nel d. lgs. n. 445 del 2000.

Mediante l'autocertificazione è possibile sostituire certificati e atti notori un tempo prerogativa esclusiva della pubblica Amministrazione con veritiere dichiarazioni di responsabilità attestanti stati e requisiti personali.

Conseguenze di natura penale sono previste in caso di attestazioni mendaci.

La pubblica Amministrazione ha l'obbligo di accettare tali attestazioni, riservandosi la possibilità di controlli e verifiche.

13.3. *La DIA e la SCIA*

A partire dagli anni '80, si è discusso in Italia, come già rilevato, della liberalizzazione dell'esercizio di molte, importanti attività tra le quali, in particolare, quelle a natura imprenditoriale e quelle edilizie rivestono un ruolo centrale. Si avvertiva l'esigenza di sottrarre al "giogo" dei provvedimenti amministrativi e soprattutto dei loro tortuosi *iter* procedurali, l'avvio di un'ampia gamma di iniziative a carattere economico.

È in questa prospettiva che fu ideata la **dichiarazione di inizio attività – DIA**, istituto disciplinato dalla legge sul procedimento amministrativo, la l. n. 241 del 1990, atto a consentire la sostituzione di provvedimenti amministrativi con una dichiarazione e l'assunzione diretta di responsabilità da parte dell'interessato e dei soggetti che con lui partecipano all'iniziativa (si pensi al progettista, al direttore dei lavori e all'impresa esecutrice degli stessi nel caso di realizzazione di attività edilizia). In questo modo, la Amministrazione veniva sgravata dell'esercizio delle proprie funzioni per poi esercitare un'azione di controllo e verifica della sussistenza dei presupposti necessari perché la DIA potesse aver esito positivo. In particolare, la dichiarazione si poneva quale alternativa all'emanazione di atti espressi di assenso, abilitazioni, autorizzazioni, concessioni o altri atti comunque a basso contenuto di discrezionalità. In queste ipotesi, il potere amministrativo non veniva più esercitato preventivamente (impedendo quindi l'avvio dell'attività economica), ma solo in sede di controllo a seguito della dichiarazione del privato con la quale egli manifestasse l'intenzione di avviare una determinata attività. A quel punto, i pubblici poteri avrebbero potuto consentire il prosieguo dell'attività intrapresa oppure vietarla nel caso di verificata assenza o violazione dei requisiti di legge necessari per l'esercizio della stessa.

Dapprima prevista come istituto a carattere eccezionale, con il tempo la DIA ha assunto carattere generale, in sostituzione di atti di autorizzazione, licenze, concessioni, permessi o nulla osta, comprese le domande di iscrizione in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale, il cui rilascio dipendesse esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge.

Dal punto di vista procedimentale, il privato, una volta dichiarato l'inizio dell'attività, era tenuto ad attendere il decorso di trenta giorni per poi comunicare l'inizio dell'attività una volta decorsi ulteriori trenta giorni. L'Amministrazione, nel corso dei trenta giorni decorrenti dalla seconda comunicazione, era legittimata ad adottare motivati provvedi-

menti di divieto di prosecuzione dell'attività intrapresa e di rimozione dei suoi effetti in caso di accertata carenza dei presupposti.

Con una modifica legislativa apportata nel 2005 alla legge sul procedimento, fu introdotta la possibilità per l'Amministrazione di esercitare poteri generali di vigilanza anche decorso il termine di trenta giorni previsto per vietare l'attività.

Nel 2009, con la l. n. 69, venne introdotta la c.d. **super DIA**, che contemplava la possibilità di iniziare l'attività direttamente dalla data di presentazione della dichiarazione all'Amministrazione competente, in relazione ad attività di impianti produttivi di beni e di servizi e di prestazione di servizi, compresi gli atti che dispongono l'iscrizione in albi o ruoli o registri ad efficacia abilitante o comunque a tale fine eventualmente richiesta.

Su impulso della cd. "Direttiva Servizi" n. 123/2006 della Commissione Europea, nel 2010 l'istituto della DIA veniva superato con l'avvento della **Segnalazione Certificata di Inizio Attività – SCIA**.

Dopo aver subito talune modifiche legislative, nell'attuale formulazione la SCIA consente alle imprese di avviare, modificare o cessare un'attività produttiva (artigianale, commerciale, industriale), senza dover più attendere i tempi e l'esecuzione di verifiche e controlli preliminari da parte degli enti competenti.

La SCIA prevede un meccanismo di sostituzione dell'intervento della pubblica Amministrazione con una semplice segnalazione valida per un ampio spettro di provvedimenti: si tratta di *«ogni atto di autorizzazione, licenza, concessione non costitutiva, permesso o nulla osta comunque denominato, comprese le domande per le iscrizioni in albi o ruoli richieste per l'esercizio di attività imprenditoriale, commerciale o artigianale il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento dei requisiti e presupposti di legge o di atti amministrativi a contenuto generale e non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale per il rilascio degli atti stessi»* (art. 19 della l. n. 241 del 1990).

L'istituto in esame consente l'immediato inizio dell'attività denunciata, con un più significativo onere di documentazione a carico del privato che dovrà corredare la segnalazione con le dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali, con le attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati corredate dagli elaborati tecnici, o con le dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese.

È importante sottolineare che ogni pubblica Amministrazione destinataria di una SCIA deve accertare, entro 60 giorni dal ricevimento, il

possesso e la veridicità dei requisiti dichiarati, adottando, in caso negativo, i dovuti provvedimenti per richiedere la conformazione dell'attività oppure, qualora ciò non sia possibile, vietare la prosecuzione dell'attività e sanzionare, se necessario, l'imprenditore che si sia reso responsabile di dichiarazioni mendaci.

Resta immutata, anche per la SCIA, la possibilità per l'Amministrazione di intervenire, decorso il termine di sessanta giorni, in presenza dei presupposti dell'autotutela.

Sono esclusi dall'applicazione della SCIA i casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali o si tratti di atti rilasciati da Amministrazioni preposte alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza, all'immigrazione, all'asilo, alla cittadinanza, all'amministrazione della giustizia, all'amministrazione delle finanze, ivi compresi gli atti concernenti le forme di acquisizione del gettito anche derivante dal gioco, nonché di atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche e di quelli imposti dalla normativa europea.

Nel 2016, il D. Lgs. 222/2016 ha definitivamente soppresso la DIA e modificato la SCIA.

Questa, in ogni caso, costituisce un atto privato attestante il possesso di requisiti per l'esercizio di un diritto riconosciuto dalla legge. La SCIA non è dunque un provvedimento amministrativo.

13.4. Il silenzio, le sue forme e i suoi effetti

Si è rilevato che il principio della doverosità dell'esercizio del potere amministrativo e della certezza dei tempi dell'azione impone in capo alle pubbliche Amministrazioni il dovere di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso entro un termine determinato.

Contravvenire a tale obbligo costituisce un comportamento censurabile, in quanto l'inerzia si sostanzia in un silenzio che paralizza l'attività e le attese del privato correlate al conseguimento di un provvedimento (si pensi ad un soggetto che abbia fatto istanza di rilascio di un'autorizzazione all'apertura di un esercizio commerciale alla quale l'Amministrazione non abbia dato seguito).

Al fine di prevenire il possibile prodursi di tali effetti negativi, nel corso degli ultimi decenni il legislatore ha esteso le ipotesi di riconoscimento di un "significato" legale tipico all'inerzia, sino a fare di questa regola, ed in particolare del silenzio assenso, di cui a breve si tratterà, un principio generale.

In questa prospettiva si distinguono diverse fattispecie di silenzio.

In via preliminare occorre chiarire che, in base alla valenza giuridica, è possibile distinguere due differenti tipologie di silenzio:

a) **silenzio non significativo**: è espressione della mera inerzia dell'amministrazione e si qualifica **silenzio-inadempimento o anche silenzio-rifiuto**. Questa tipologia di silenzio è connessa a tutte le vicende nelle quali si configuri l'obbligo dell'Amministrazione di adottare un provvedimento, tale obbligo resti disatteso e la legge non attribuisca alcun valore all'inerzia della p.A. Il termine per la formazione dell'inadempimento è solitamente fissato in trenta giorni dalla ricezione della domanda o dall'inizio del procedimento d'ufficio, salvo che non sia diversamente stabilito dalla legge o da regolamenti.

b) **silenzio significativo**: è quello che si determina allorché il legislatore attribuisce all'inerzia dell'Amministrazione un vero e proprio valore di provvedimento, di accoglimento di un'istanza (**silenzio-assenso**) o di rigetto della stessa (**silenzio-diniego**).

Il silenzio-assenso produce i medesimi effetti giuridici che sarebbero scaturiti dal rilascio del provvedimento amministrativo espresso (ad esempio, se si è presentata un'istanza per il rilascio di un'autorizzazione, il silenzio serbato dall'Amministrazione oltre il tempo previsto per la sua determinazione, comporta l'avvenuto implicito rilascio della stessa).

Nell'ipotesi di silenzio-diniego, il trascorrere del tempo previsto dalla legge senza che vi sia risposta, determina la produzione degli effetti del provvedimento a contenuto negativo.

Il silenzio-assenso, benché in antitesi alla regola della trasparenza e all'obbligo di provvedere in modo espresso, è riconosciuto dal legislatore in quanto consente di superare le conseguenze negative connesse all'inerzia amministrativa ed è ammesso dall'ordinamento in quanto costituisce uno strumento di semplificazione equiparato ad un provvedimento di natura favorevole. Esso costituisce un **istituto a carattere generale**, applicabile in tutti i procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi.

Il legislatore prevede solo **due deroghe** al valore generale del principio, due ipotesi escluse dall'ambito di applicazione del silenzio-assenso: 1) laddove l'Amministrazione decida di avviare una **conferenza di servizi** entro trenta giorni dalla domanda; 2) laddove il procedimento abbia ad oggetto interessi rientranti in **materie sensibili** quali la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico, l'ambiente, la difesa nazionale, la pubblica sicurezza, l'immigrazione,

la salute e la pubblica incolumità; inoltre in tema di asilo politico, cittadinanza e rischio idrogeologico. Tutti ambiti nei quali la natura degli interessi coinvolti è particolarmente rilevante in quanto connessa ai diritti fondamentali della persona oppure a condizioni di elevata rilevanza sociale.

Le ipotesi di **silenzio-diniego** prefigurate dal legislatore ricorrono invece in **casi eccezionali**, espressamente individuati dalla legge. A titolo esemplificativo possono essere richiamati il silenzio serbato sull'istanza di accesso ai documenti amministrativi, o il silenzio sulla richiesta di permesso di costruire in sanatoria.

In ultimo va segnalato il c.d. **silenzio procedimentale**: tale fattispecie ricorre nei casi in cui nel corso di un procedimento amministrativo a cui partecipino più Amministrazioni, una di esse non provveda ad esprimere il proprio parere o la propria valutazione tecnica nei tempi previsti. In questo caso, l'Amministrazione procedente può prescindere dallo stesso parere o dalla valutazione a meno che non si tratti di atti vincolanti. A titolo esemplificativo, se nel corso di un procedimento, un'Amministrazione (un Comune), per esprimersi su un'istanza, ha necessità di acquisire il parere della competente Azienda Sanitaria Locale e questa non provveda al riguardo entro il termine per farlo, il Comune potrà prescindere dall'acquisizione dello stesso parere, a meno che questo dalla normativa non sia qualificato di natura vincolante.

14. *La responsabilità della pubblica Amministrazione*

L'art. 28 della Carta Costituzionale sancisce che i funzionari e i dipendenti dello Stato e di enti pubblici sono direttamente responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti. La **responsabilità civile** nei confronti di terzi si estende allo Stato e agli enti stessi.

In sostanza Amministrazione e funzionario sono direttamente responsabili dei danni eventualmente prodotti.

Per lungo tempo mentre il risarcimento dovuto alla lesione di diritti soggettivi, da parte dell'Amministrazione pubblica, non ha dato luogo a problemi, altrettanto non è avvenuto per il **risarcimento per lesione di interessi legittimi**.

Può essere risarcito il concorrente illegittimamente eliminato da un concorso per l'accesso ad un posto nella P.A.? Può essere risarcita una ditta illegittimamente pretermessa in una gara per

l'aggiudicazione di un appalto? Può essere risarcito un progettista che sia stato illegittimamente escluso da una gara di progettazione? E così via. A tali quesiti solitamente i giudici rispondevano in senso negativo in mancanza di una norma di legge che espressamente lo sancisse.

Solo grazie alla spinta prodotta nel corso degli anni '90 dall'ordinamento comunitario, prima, e ad una storica sentenza della Corte di Cassazione (la n. 500 del 1999 delle Sezioni Unite della Cassazione), poi, fu reso possibile superare questa condizione e fare in modo che anche nel nostro ordinamento un individuo al quale l'Amministrazione, nell'esercizio della sua attività, avesse cagionato un danno ingiusto ledendo un suo interesse legittimo, potesse essere ristorato mediante apposito risarcimento.

In linea astratta si può dunque affermare che ormai il disposto secondo il quale chiunque arrechi un danno ingiusto ad altri è obbligato a risarcirlo trova applicazione in caso di violazione di un diritto soggettivo come di un interesse legittimo.

La risarcibilità dell'interesse legittimo è sottoposta a taluni limiti. Il primo riguarda la circostanza che il danno ricada, appunto, su un interesse legittimo. Il secondo è che sia ravvisabile un danno ingiusto quale diretta conseguenza dell'esercizio di un potere amministrativo.

In seguito all'emanazione della richiamata sentenza n. 500/1999, il legislatore ha sancito il principio della risarcibilità degli interessi legittimi in apposite norme. Da ultimo ha provveduto a tanto mediante la previsione dell'art. 30 del Codice del processo amministrativo che ha disposto che può essere chiesta la condanna al risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa o dal mancato esercizio di quella obbligatoria.

Un particolare genere di responsabilità è poi costituito dalla **responsabilità contabile** che riguarda i funzionari che gestiscono risorse pubbliche o comunque coloro che, pur non essendo funzionari amministrativi ma magari professionisti incaricati dell'esercizio di funzioni pubbliche (direttori di lavori pubblici, collaudatori di opere pubbliche, ecc.), arrechino danno all'erario pubblico nell'espletamento della loro attività. In questo caso il giudice competente è la Corte dei Conti.

*Riferimenti giurisprudenziali**7. Gli interessi pubblici e le situazioni giuridiche soggettive*

T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 11 agosto 2017, n. 1295, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il diritto soggettivo e l’interesse legittimo nel nostro ordinamento sono posizioni giuridiche diverse, con distinti riflessi sul piano della loro trasmissibilità e risarcibilità. A differenza dei diritti soggettivi che ricevono dall’ordinamento una protezione assoluta (come il diritto alla vita, all’integrità fisica, ecc.), nonché dei diritti di credito, il carattere sostanziale dell’interesse la cui lesione (in termini di sacrificio o di insoddisfazione) può concretizzare danno, non è inerente alla persona o al suo patrimonio, bensì alla pretesa all’ottenimento di un ben individuato beneficio, il cui soddisfacimento dipende dall’attività della P.A. In quanto attribuito all’individuo “agente” (che potrebbe anche non coltivarlo o trascurarlo), detto interesse materiale non reca alcun definitivo ampliamento della sua sfera giuridica e per tale ragione, esso è intrasmissibile”.

Cons. Stato, sez. IV, 10 febbraio 2014, n. 616, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il ricorso a concetti di più difficile concretizzazione, come appunto quello di interesse pubblico, non deve far dimenticare come questo non abbia una sua connotazione unica e globalizzante, ma sia oggettivamente complesso, frammentato e, nella sua connotazione più utilizzata, quella di interesse pubblico in concreto, sia il frutto di una ponderazione di tutti gli interessi, privati e pubblici, che si equilibrano nel procedimento. Il che rende ragione dell’insidiosità della sovrapposizione (e della ritenuta preminenza) dell’interesse concreto”.

Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 36, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Ciò che caratterizza l’interesse legittimo – e che costituisce la differenza essenziale dello stesso dal diritto soggettivo – è la sua inerenza all’esistenza e, soprattutto, all’esercizio del potere amministrativo: l’interesse legittimo, infatti, non è percepibile sul piano, per così dire, statico, senza cioè che la Pubblica amministrazione abbia esercitato o negato di esercitare, nei confronti del soggetto, il potere del quale essa è titolare; segue da ciò che tale soggetto, allorché si ritenga lesa dall’esercizio ovvero dal mancato esercizio del potere amministrativo, agisce in giudizio, con l’impugnazione del provvedimento lesivo, non già per il ristabilimento della legittimità amministrativa violata, ma per

la tutela di una situazione sua propria, che intende difendere da una compressione derivante dall'esercizio del potere amministrativo (interesse legittimo cd. oppositivo) ovvero, al contrario, che intende affermare mediante l'esercizio, negato dall'Amministrazione, del potere amministrativo (interesse legittimo cd. pretensivo)".

8. *L'atto amministrativo, il provvedimento e il procedimento amministrativo*

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 6 febbraio 2020, n. 1594, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Ai fini della legittima motivazione di un provvedimento amministrativo è necessario che la stessa esponga le ragioni di fatto e individui le relative norme di diritto che ne hanno giustificato il contenuto, essendo tale motivazione finalizzata a consentire al destinatario del provvedimento la ricostruzione dell'iter logico-giuridico che ha determinato la volontà dell'Amministrazione precisata nella determinazione adottata".

T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 13 gennaio 2020, n. 32, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Il rispetto delle regole partecipative cristallizzate dalla l. n. 241/1990 e della *ratio* che le anima, impone che la comunicazione di avvio del procedimento venga effettuata in tempo e con modalità tali da consentire la partecipazione influente ed efficace dei soggetti interessati al processo decisionale destinato a sfociare nella determinazione finale potenzialmente lesiva; ne deriva che il rispetto formale della disciplina di legge non esclude l'effetto invalidante sortito da una condotta amministrativa che, nel suo complesso, finisca per impedire una partecipazione utile da parte del soggetto portatore di un interesse giuridicamente qualificato e differenziato".

T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 8 novembre 2019, n. 5300 in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Ai fini dell'accesso agli atti, il soggetto richiedente deve poter vantare un interesse che, oltre ad essere serio e non emulativo, rivesta carattere personale e concreto, ossia ricollegabile alla persona dell'istante da uno specifico rapporto. In sostanza, occorre che la richiedente intenda poter supportare una situazione di cui è titolare, che l'ordinamento stima di sua meritevole tutela, con la conseguenza che non è sufficiente addurre il generico e indistinto interesse di qualsiasi cittadino alla legalità e al buon andamento dell'attività ammi-

nistrativa, bensì è necessario che il richiedente dimostri che, in virtù del proficuo esercizio del diritto di accesso agli atti e/o documenti amministrativi, verrà inequivocabilmente a trovarsi titolare di poteri di natura procedimentale, volti in senso strumentale alla tutela di altri interessi giuridicamente rilevanti, che vengano a collidere o comunque a intersecarsi con l'esercizio di pubbliche funzioni e che travalichino la dimensione processuale di diritti soggettivi o interessi legittimi, la cui azionabilità diretta prescinde dal preventivo esercizio del diritto di accesso, così come l'esercizio del secondo prescinde dalla prima”.

T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 5 febbraio 2019, n. 1458, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Pur condividendo lo stesso tipo di tutela processuale, esiste una significativa differenza tra accesso ai documenti amministrativi ed accesso civico, semplice e generalizzato, consentendo il primo una ostensione più approfondita e il secondo, ove le esigenze di controllo diffuso del cittadino devono consentire una conoscenza più estesa ma meno approfondita, l'accesso ad una larga diffusione di dati documenti e informazioni, fermi i limiti posti a salvaguardia di interessi pubblici e privati suscettibili di vulnerazione. Emblematica di tale diversità è, del resto, la constatazione che mentre la l. n. 241/1990 esclude espressamente l'utilizzabilità del diritto di accesso per sottoporre l'Amministrazione a un controllo generalizzato, il diritto di accesso generalizzato è riconosciuto proprio allo scopo di favorire diffuse forme di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito politico”.

Cons. Stato, sez. IV, 3 marzo 2017, n. 1001, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il principio di tipicità degli atti e dei provvedimenti amministrativi comporta che l'Autorità amministrativa ha il potere di emanare solo atti disciplinati nel contenuto, nei presupposti e nell'oggetto dalla legge; peraltro, lo stesso principio di tipicità impone che ogni istanza privata volta ad attivare un procedimento amministrativo contenga gli elementi dai quali evincere il tipo di atto richiesto, allo scopo di consentire all'Amministrazione di svolgere una completa ed adeguata istruttoria alla luce degli elementi caratterizzanti il procedimento attivato”.

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 6 novembre 2013, n. 2247, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il provvedimento amministrativo, in

quanto dotato del carattere di autoritatività, è assistito dalla presunzione di legittimità sicché esso, se non rimosso dall'ordinamento giuridico mediante una delle modalità tipiche di caducazione dell'atto amministrativo (esercizio dei poteri di autotutela ovvero pronuncia giurisdizionale), produce sempre e comunque tutti i suoi effetti costitutivi, modificativi e/o estintivi (salva, naturalmente, l'eventuale sospensione degli stessi in via cautelare), consolidandosi definitivamente all'esito della decorrenza dei termini di impugnativa, ovvero per intervenuto giudicato formatosi sulla pronuncia del giudice amministrativo, che abbia definitivamente acclarato tra le parti del giudizio la sua legittimità".

9. *L'attività obbligatoria, vincolata, discrezionale e tecnica della Amministrazione*

T.A.R. Toscana, sez. II, 10 luglio 2017, n. 921, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "La discrezionalità tecnica dell'amministrazione fa riferimento ai casi in cui l'esame di fatti o situazioni rilevanti per l'azione amministrativa comporta l'utilizzo di cognizioni tecniche specialistiche, la cui applicazione non garantisce un risultato univoco. Questa forma di discrezionalità non implica una comparazione tra l'interesse pubblico e gli interessi secondari ma l'applicazione di scienze tecniche al caso concreto. Anche in questo caso l'amministrazione esercita una scelta, ma la esercita alla luce di una determinata scienza la cui applicazione non porta a risultati univoci. Questo distingue la discrezionalità tecnica dall'accertamento tecnico nel quale, invece, vengono utilizzate scienze esatte che consentono di arrivare ad un risultato univoco, con conseguente emersione non di interessi legittimi ma di diritti soggettivi e devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario. Alla discrezionalità tecnica è quindi consustanziale una facoltà di scelta, diversamente da quanto accade nell'accertamento tecnico. La scelta viene però effettuata alla luce non dei criteri di opportunità e convenienza dell'azione amministrativa, ma di quelli dettati da scienze tecniche specialistiche. Se poi la prima si caratterizza, nel caso di specie, oltre che per l'applicazione ad un determinato fatto di concetti tratti da scienze tecniche anche per la presenza di una successiva fase in cui occorre effettuare una scelta fra le misure ritenute più idonee a realizzare l'interesse pubblico, allora saremo in presenza di "discrezionalità mista". Il controllo giudiziario sulla discrezionalità tecnica si estende anche

all'attendibilità, sotto il profilo della correttezza quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo, delle operazioni effettuate, se del caso avvalendosi della consulenza tecnica. Una volta accertato il cattivo uso della discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, il giudice non può però anche fornire alle parti la soluzione del problema, ma solo annullare il provvedimento rimettendo la questione all'amministrazione".

10. *Provvedimenti ampliativi e restrittivi*

T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 12 aprile 2018, n. 129, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "In generale, gli effetti del provvedimento amministrativo si producono per il futuro, salve alcune ipotesi di retroattività, che sono da considerarsi eccezionali, in quanto comportano la deroga ai confini ordinari dell'efficacia (priorità del fatto rispetto all'effetto), incidono sull'affidamento incolpevole dei destinatari del provvedimento e sulla garanzia della certezza delle situazioni giuridiche (intimamente connessa al principio di legalità)." [...] "Tuttavia, la regola di irretroattività del provvedimento amministrativo opera con carattere di assoluta inderogabilità solo per i provvedimenti limitativi della sfera giuridica del privato, ma non per quelli di essa ampliativi."

Cons. Stato, sez. V, 22 ottobre 2015, n. 4866, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "I provvedimenti amministrativi ampliativi ad efficacia prolungata nel tempo, per la loro natura, non costituiscono attribuzioni incondizionate e indefettibilmente permanenti, ma sono atti di cura dell'interesse pubblico e, come tali, sono tutt'altro che indifferenti alla qualità della condotta posta in essere dal loro titolare nell'esercizio dell'attività da essi assentita, sicché la possibilità di una revoca di simili provvedimenti, in caso di abuso da parte del loro destinatario, oppure di una sospensione temporanea della loro efficacia in caso di violazioni minori, è sempre immanente a tali atti, dei quali sviluppa una clausola implicita in base al principio generale di autotutela, in funzione di cura dell'interesse pubblico, e non configura una sanzione vera e propria, ossia una misura di mera afflizione."

T.A.R., Veneto, sez. II, 22 ottobre 2008, n. 3265, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "In applicazione dei principi, costituzionalmente garantiti, di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa,

non solo i provvedimenti restrittivi o ablatori, ma anche i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del richiedente - tra cui le autorizzazioni paesistiche - devono essere adeguatamente motivati.”

11. *La invalidità ed i vizi di legittimità del provvedimento amministrativo. I poteri di autotutela della pubblica Amministrazione: l'annullamento e la revoca. Il ricorso al giudice amministrativo e al Presidente della Repubblica*

T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 3 febbraio 2020, n. 486, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Affinché un titolo edilizio sia annullato d’ufficio è necessario che sussista un interesse pubblico concreto ed attuale alla sua rimozione, che sia diverso dal mero ripristino della legalità violata, dovendo anche considerarsi le posizioni giuridiche soggettive consolidate in capo ai destinatari”.

T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 luglio 2019, n. 8865, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Solo in presenza di situazioni assolutamente identiche, che siano state oggetto di trattamento differenziato, può configurarsi la figura sintomatica di eccesso di potere per disparità di trattamento”.

T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 24 giugno 2019, n. 1116, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’azione amministrativa in tanto è caratterizzata da contraddittorietà, quale figura sintomatica dell’eccesso di potere suscettibile di inficiare un determinato provvedimento, in quanto quest’ultimo si ponga in palese contrasto con altro atto precedentemente adottato dalla medesima potestà e cronologicamente a questo strettamente collegato, in mancanza di mutamenti di fatto o di diritto che impongano alla P.A. una diversa valutazione”.

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 3 aprile 2018, n. 876, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nel diritto amministrativo, la categoria della nullità costituisce un’eccezione rispetto a quella generale dell’annullabilità; in particolare la nullità strutturale (per assenza, cioè, degli elementi essenziali) si verifica tutte le volte in cui l’atto amministrativo sia privo dei requisiti necessari per poter essere giuridicamente qualificato come tale, sulla scorta di un raffronto mera-

mente estrinseco rispetto al paradigma legale. La sottoscrizione dell'atto amministrativo può anche non assurgere a suo elemento essenziale, laddove concorrano altri dati testuali che consentano comunque la sicura attribuzione dell'atto all'autorità amministrativa che lo ha adottato".

Cass. civ., sez. V, 28 febbraio 2018, n. 4600, in *www.leggiditaliprofessionale.it*: "In tema di vizi dell'atto amministrativo, l'eccesso di potere si configura ogni qual volta l'autorità amministrativa persegue un fine diverso da quello per il quale le è stato riconosciuto dall'ordinamento il potere di emanare l'atto, oppure ogni qual volta siano presenti le cosiddette figure sintomatiche elaborate dalla giurisprudenza, vale a dire il travisamento o l'erronea valutazione dei fatti, l'illogicità o contraddittorietà dell'atto, la motivazione insufficiente o incongrua, la contraddittorietà tra più atti, l'ingiustizia manifesta".

Cons. Stato, sez. IV, 3 gennaio 2018, n. 28, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Nel diritto amministrativo la nullità costituisce una forma speciale di invalidità, che si ha nei soli casi, oggi meglio definiti dal legislatore, in cui sia specificamente sancita dalla legge, mentre l'annullabilità del provvedimento costituisce la regola generale di invalidità del provvedimento".

12. La conferenza dei servizi

T.A.R. Roma, Lazio, sez. II, 5 settembre 2019, n. 10757, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "La determinazione conclusiva della conferenza di servizi decisoria, non essendo un atto meramente endoprocedimentale, costituisce un vero e proprio provvedimento nel caso in cui contenga prescrizioni puntuali e specifiche autoesecutive e, come tali, immediatamente lesive degli interessi dei destinatari".

Cons. Stato, sez. IV, 3 novembre 2016, n. 4600, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "La conferenza di servizi non costituisce solo un momento di semplificazione dell'azione amministrativa, ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale da parte della p.a., attraverso una più completa e approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti, a tal fine giovandosi dell'esame

dialogico e sincronico degli stessi; in sostanza la valutazione tipica dell'esercizio del potere discrezionale (e la scelta concreta ad essa conseguente) si giova proprio dell'esame approfondito e contestuale degli interessi pubblici, di modo che la stessa, ove avvenga in difetto di tutti gli apporti normativamente previsti, risulta illegittima perché viziata da eccesso di potere per difetto di istruttoria, che si riverbera sulla completezza ed esaustività della motivazione”.

13.1 *Gli accordi*

Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2017, n. 2256, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Relativamente agli accordi pubblici privi di contenuto patrimoniale, occorre distinguere tra «accordi integrativi del provvedimento», la cui funzione è determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, e «accordi sostitutivi del provvedimento», che a quest'ultimo si sostituiscono; nel primo caso l'accordo rappresenta solo una modalità della fase decisionale, nella quale la definizione del contenuto concreto dell'esercizio della potestà non avviene unilateralmente, ma con la partecipazione attiva dell'interessato all'emanazione del provvedimento finale; anzi, in questa ipotesi, il più rilevante momento partecipativo offerto dalla l. 7 agosto 1990, n. 241 al privato è costituito proprio dal suo possibile coinvolgimento nella fase decisionale”.

13.2 *L'auto-certificazione*

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 6 maggio 2019, n. 5681, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il meccanismo dell'autocertificazione, introdotto dal d.P.R. n. 445/2000, prevede che l'effetto diretto ed immediato dell'accertamento della dichiarazione mendace, è sul piano amministrativo la decadenza dal beneficio ottenuto; sul piano penale, la specifica responsabilità per falsa dichiarazione. La predetta responsabilità e le connesse conseguenze non sono escluse dal fatto di aver delegato l'adempimento ad un soggetto terzo e dal comportamento illegittimo e/o scorretto tenuto da quest'ultimo”.

Cons. Stato, sez. V, 4 maggio 2006, n. 2477, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nelle dichiarazioni sostitutive, il collegamento esistente tra il profilo dell'efficacia amministrativa dell'attestazione proveniente dal cittadino e quello della responsabilità penale del dichiarante

si presenta come assolutamente inscindibile, giacché l'impegno consapevolmente assunto dal privato a dire il vero costituisce l'architrave che regge l'intera costruzione giuridica degli specifici istituti di semplificazione: è evidente infatti che, in questa parte, il sistema amministrativo collasserebbe laddove l'ordinamento non presidiasse il rispetto di tale patto di reciproca e leale collaborazione tra cittadini e P.A. con adeguate sanzioni (anche di natura penale)".

13.3 *La DIA e la SCIA*

T.A.R. Liguria, Sez. I, 10 maggio 2019, n. 436, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Il presupposto affinché la Dia, (o la Scia) possa essere produttiva di effetti è la completezza e la veridicità delle dichiarazioni contenute nell'autocertificazione, pertanto in presenza di una dichiarazione inesatta o incompleta all'Amministrazione, sussiste il potere di inibire l'attività dichiarata".

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 25 luglio 2016, n. 3869, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "La d.i.a. o s.c.i.a. è un atto soggettivamente ed oggettivamente privato, uno strumento di massima semplificazione quale manifestazione di autonomia privata con cui l'interessato certifica la sussistenza dei presupposti in fatto ed in diritto allegati a presupposto del legittimo esercizio dell'attività segnalata alla p.a. L'attività dichiarata può allora essere intrapresa senza il bisogno di un consenso dell'Amministrazione, surrogato dall'assunzione di un'auto-responsabilità del privato nel comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge".

Cons. Stato, sez. IV, 7 luglio 2016, n. 3014, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "La denuncia d'inizio di attività (DIA) non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge; pertanto, l'obbligo di corresponsione degli oneri di urbanizzazione e del costo di costruzione sorge immediatamente in relazione alla situazione esistente al momento della presentazione della denuncia, onde sono inapplicabili le norme sopravvenute".

13.4 Il silenzio, le sue forme e i suoi effetti

T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 20 gennaio 2020, n. 49, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il silenzio assenso della pubblica amministrazione, strumento di semplificazione amministrativa, non si perfeziona con il semplice decorrere del tempo, ma richiede la presenza in concomitanza di tutte le condizioni, i requisiti e i presupposti richiesti dalla legge”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. VII, 3 gennaio 2020, n. 17, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nel procedimento amministrativo l’omessa emanazione del provvedimento finale ha valore di silenzio inadempimento, sussistendo in capo all’Amministrazione un obbligo giuridico di provvedere, mediante avvio del procedimento amministrativo volto all’adozione di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico”.

T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 2 dicembre 2019, n. 2755, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nel caso in cui si sia formato il silenzio rigetto su un’istanza di autorizzazione in sanatoria, il Comune interessato può comunque adottare un provvedimento espresso sulla sanatoria richiesta, sia esso di accoglimento che di motivato rigetto”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 18 ottobre 2019, n. 4983, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il silenzio assenso non si forma a seguito della presentazione di una domanda che non sia corredata dalla integrale dimostrazione dell’esistenza di detti requisiti, relativi al tempo di ultimazione dei lavori, all’ubicazione, alla consistenza delle opere e ad ogni altro elemento rilevante per verificare i poteri di verifica dell’amministrazione comunale”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 1 ottobre 2019, n. 4685, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “In materia di silenzio inadempimento, l’inerzia viene meno solo a seguito di pronunce espresse sull’istanza della parte, non potendo assumere rilievo il mero avvio del relativo procedimento, né gli atti interlocutori eventualmente adottati, ove, come nel caso di specie, sia comunque decorso il termine di legge per provvedere dalla data di ricezione della documentazione integrativa”.

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 2 luglio 2019, n. 8620, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La tutela contro l’inerzia della Pubblica Ammini-

strazione trova il suo fondamento sostanziale nell'art. 2, co. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, il quale prevede che ove il procedimento consegna obbligatoriamente ad un'istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, le Pubbliche Amministrazioni hanno il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso. Sul piano sostanziale, l'inerzia dell'Amministrazione e l'omessa emanazione del provvedimento finale, in tanto rileva quale silenzio rifiuto, in quanto sussista un inadempimento ad un obbligo giuridico di provvedere, cioè di esercitare una pubblica funzione attribuita normativamente alla competenza dell'organo amministrativo destinatario della richiesta, mediante avvio di un procedimento amministrativo preordinato all'adozione di un provvedimento amministrativo ovvero di un atto tipizzato nella sfera autoritativa del diritto pubblico. Sul piano processuale, l'azione disciplinata dall'art. 117 c.p.a., ha lo scopo di attribuire al privato un potere strumentale, di natura procedimentale, volto a rendere effettivo l'obbligo giuridico dell'Amministrazione di provvedere mediante l'adozione di un provvedimento espresso, sancito dall'art. 2, l. 7 agosto 1990, n. 241, sicché tale strumento processuale non può essere considerato compatibile con ogni pretesa avanzata dal privato che solo apparentemente abbia ad oggetto una situazione di inerzia”.

14. *La responsabilità della pubblica Amministrazione*

T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 27 settembre 2019, n. 4634, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il risarcimento del danno da ritardo, relativo ad un interesse legittimo pretensivo, non può essere avulso da una valutazione concernente la spettanza del bene della vita e deve, quindi, essere subordinato, tra l'altro, anche alla dimostrazione che l'aspirazione al provvedimento sia destinata ad esito favorevole e, perciò, alla dimostrazione della spettanza definitiva del bene sostanziale della vita collegato a un tale interesse. Conseguentemente, ove non risulti spettante il bene della vita connesso, non risulta ingiusto il danno da ritardo ex art. 2043 c.c.”

T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 5 gennaio 2018, n. 109, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il fondamento della risarcibilità del danno da mero ritardo è nella considerazione che il tempo assurga a bene della vita autonomo la cui lesione è rilevante “*ex se*” ai fini risarcitori. Pertanto, il ritardo nella conclusione del procedimento, è sempre

un costo, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione dei piani finanziari relativi a qualsiasi intervento, condizionandone la relativa convenienza economica. Il danno da ritardo che si configura nella specie va pertanto riferito al pregiudizio derivante dalla lesione dell'affidamento qualificato del cittadino a non essere coinvolto nelle ingiustificate lungaggini procedurali della pubblica amministrazione”.

Cons. Stato, sez. V, 10 febbraio 2015, n. 675, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’art. 2 *bis*, comma 1, l. n. 241 del 1990, è suscettibile nello schema fondamentale dell’illecito extracontrattuale e riconosce che anche il tempo è un “bene della vita” per il cittadino, rafforzando la tutela risarcitoria nei confronti dei ritardi della p.a. Il ritardo nella conclusione di un qualunque procedimento, infatti, è sempre un “costo”, dal momento che il fattore tempo costituisce una essenziale variabile nella predisposizione e nell’attuazione di piani finanziari relativi a progetti imprenditoriali, condizionandone la relativa convenienza economica; in questa prospettiva ogni incertezza sui tempi di realizzazione di un investimento si traduce nell’aumento del cd. «rischio amministrativo» e, quindi, spetta il risarcimento del danno da ritardo, purché il danno sussista e sia ingiusto”.

Corte Conti, Lazio, sez. reg. giurisd., 20 marzo 2014, n. 230, in *www.corteconti.it*: “La nozione di danno nel giudizio erariale rileva sotto molteplici profili: nella sua manifestazione fenomenica di diminuzione patrimoniale ma, anche e soprattutto, come sintesi di un comportamento illecito gravemente colposo o doloso da parte di un soggetto che ha svolto o svolge una funzione pubblica”.

Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, in *www.cortedicassazione.it*: “La lesione di un interesse legittimo, al pari di quella di un diritto soggettivo o di altro interesse (non di mero fatto ma) giuridicamente rilevante, rientra nella fattispecie della responsabilità aquiliana solo ai fini della qualificazione del danno come ingiusto. Ciò non equivale certamente ad affermare la indiscriminata risarcibilità degli interessi legittimi come categoria generale. Potrà infatti pervenirsi al risarcimento soltanto se l’attività illegittima della P.A. abbia determinato la lesione dell’interesse al bene della vita al quale l’interesse legittimo, secondo il concreto atteggiarsi del suo contenuto, effettivamente si collega, e che risulta meritevole di protezione alla stregua dell’ordinamento. In altri

termini, la lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, ma non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c., poiché occorre altresì che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima (e colpevole) della P.A., l'interesse al bene della vita al quale l'interesse legittimo si correla, e che il detto interesse al bene risulti meritevole di tutela alla luce dell'ordinamento positivo”.

Bibliografia essenziale

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2019; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2018; E. CASETTA, F. FRACCHIA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2019; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2019; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2019; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2019; G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 2017; G. GARGANO, A. POLICE, M.R. SPASIANO, *Diritto amministrativo*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 1 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014; F. FRACCHIA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Napoli, 2014; T. MARTINES, G. SILVESTRI, *Diritto costituzionale*, Milano, 2017; B.G. MATTARELLA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2018; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991; N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), *La pubblica Amministrazione e la sua azione*, Torino, 2005; A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016; M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2020; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017; F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Torino, 2017; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, voce dell'*Enc. del diritto*, Milano, 2002; F.G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2019; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2018; M.R. SPASIANO, D. CORLETTI, M. GOLA, D.U. GALETTA, A. POLICE, C. CACCIAVILLANI, *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Milano, 2012; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, 2017.

CAPITOLO II

PROPRIETÀ E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

SOMMARIO: 1. La nozione di diritto urbanistico. – 2. I beni pubblici e i beni comuni. – 3. La proprietà. L'espropriazione per pubblica utilità. – 3.1. I soggetti e le fasi del procedimento espropriativo. – 3.2. L'occupazione temporanea e l'acquisizione sanante. – 4. I vincoli conformativi. – 5. Il sistema della pianificazione "a cascata". – 6. La pianificazione territoriale di coordinamento. – 7. I vincoli a tutela dei c.d. "interessi differenziati". – 8. La pianificazione comunale generale. – 8.1. Il contenuto e gli effetti. – 8.2. Il procedimento. – 9. La perequazione urbanistica. – 10. Tempo e trasformazione del territorio. Il programma pluriennale di attuazione. – 11. La pianificazione comunale attuativa. – 11.1. Il Piano particolareggiato. – 11.2. I Piani per l'edilizia residenziale pubblica. – 11.3. Il Piano di lottizzazione. – 11.4. Il Piano per gli insediamenti produttivi. – 11.5. I Piani e i programmi di recupero e riqualificazione urbana. – 12. Dal recupero alla rigenerazione urbana partecipata. – *Riferimenti giurisprudenziali.* – *Bibliografia essenziale.*

1. La nozione di diritto urbanistico

Con la locuzione "diritto urbanistico" s'intende quel complesso di norme che regolano l'attività di pianificazione e utilizzazione di un determinato territorio al fine di garantirne uno sviluppo razionale e ordinato.

Tale attività si esplica attraverso l'adozione di atti amministrativi (es. piani urbanistici, provvedimenti espropriativi) che, in vario modo, consentono al soggetto pubblico di incidere sul diritto di proprietà dei cittadini.

In particolare, le scelte effettuate nell'esercizio del potere pianificatorio muovono dall'analisi di un determinato territorio da mettere in relazione con i bisogni della collettività. A tal proposito, la nozione stessa di "urbanistica" ha subito una chiara evoluzione, poiché mentre inizialmente riguardava il solo assetto e sviluppo edilizio dei centri abitati (conseguente al processo di trasformazione industriale), in epoca successiva si è estesa a spazi e interessi legati all'intero territorio, pure di carattere paesistico e ambientale (c.d. "panurbanistica").

L'evoluzione dell'urbanistica verso l'organizzazione dinamica di tutti gli interessi territoriali ha peraltro ottenuto un particolare riconoscimento in occasione della revisione del titolo V della Costituzione, allorché proprio il termine "urbanistica" fu sostituito con quello di "governo del territorio". L'art. 117 della Costituzione (risultante dalla predetta opera di revisione) ha, infatti, attribuito la materia più ampia del "governo del territorio" (comunque inclusiva, secondo l'interpretazione prevalente, dell'urbanistica) alla **potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni**. Compito dello Stato è dunque quello di approvare per tutto il territorio della Repubblica una normativa di principio (con una o più leggi, dette leggi cornice o leggi quadro), cui le Regioni devono attenersi nell'esercizio della loro potestà legislativa.

2. I beni pubblici e i beni comuni

Il nostro ordinamento giuridico non offre una definizione univoca della categoria dei beni pubblici. Per questo motivo, si è cercato di ricostruire i loro tratti distintivi muovendo da una nozione fondata sull'appartenenza del bene ad un soggetto pubblico (elemento strutturale) e sulla sua effettiva destinazione al perseguimento di interessi della collettività (elemento funzionale).

Secondo la tradizionale schematizzazione contenuta negli artt. 822-831 del codice civile, i beni pubblici possono essere differenziati in beni del demanio pubblico, beni del patrimonio indisponibile e beni del patrimonio disponibile.

In particolare, i **beni del demanio pubblico** – tassativamente indicati nell'art. 822 c.c. – possono rientrare nel c.d. **demanio necessario** (*sub specie* di demanio marittimo, idrico, militare) oppure nel c.d. **demanio accidentale** (*sub specie* di demanio stradale, ferroviario, aeronautico, culturale). Nel dettaglio, i primi riguardano beni immobili (es. spiagge, fiumi, laghi, fortezze) necessariamente appartenenti allo Stato e, in limitati casi, alle Regioni, mentre i secondi sono costituiti da beni immobili (es. strade, acquedotti, aerodromi, immobili riconosciuti di interesse culturale) o universalità di beni mobili (es. raccolte dei musei, delle biblioteche) appartenenti, anche se non necessariamente, ad un ente territoriale (es. Comune).

Inoltre, gli stessi beni possono essere distinti tra beni del "**demanio naturale**" (es. mare, laghi, spiagge), quando la rilevanza pubbli-

cistica deriva direttamente dalle loro caratteristiche naturali, e beni del “**demanio artificiale**”, ossia beni (non esistenti in natura, ma costruiti dall'uomo) per i quali il carattere demaniale dipende da un provvedimento dell'autorità amministrativa che ne espliciti la destinazione all'uso pubblico. Un bene demaniale può anche perdere il suo carattere di demanialità (c.d. *sdemanializzazione*) sia mediante un provvedimento espresso, sia in forma tacita, tramite comportamenti univoci e concludenti da cui emerga con certezza la rinuncia alla funzione pubblica.

I **beni del demanio pubblico** sono sottoposti ad un particolare regime giuridico (art. 823 c.c.) che li distingue da quello applicabile ai beni di proprietà privata. I beni demaniali sono, infatti, inalienabili (ovvero non possono essere venduti o essere comunque oggetto di attività commerciale) e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge. Si pensi, ad esempio, a quando l'Amministrazione adotta un provvedimento di concessione (vedi Cap. I) per consentire a privati l'occupazione di suolo pubblico (come nel caso di strade e piazze, o di un tratto del lido del mare). La circolazione di tali beni è, quindi, fortemente ridotta e comunque non possono essere espropriati o acquisiti da terzi mediante usucapione o procedure esecutive giudiziali. Peraltro, il cennato regime giuridico si estende anche alle c.d. **pertinenze**, ossia alle cose destinate a servizio o ad ornamento dei beni in questione: si pensi, ad esempio, al regime dei moli nell'ambito del demanio marittimo o a quello applicabile alle aiuole con riferimento al demanio stradale.

Per i **beni del patrimonio indisponibile**, il codice civile, invece, non prevede un'elencazione tassativa. La caratteristica principale è quella di non essere sottratti alla loro destinazione all'uso pubblico se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. In particolare, si tratta di **beni mobili** o **immobili** di proprietà di enti pubblici territoriali (es. Comune) o non territoriali (es. enti di previdenza). Sono, ad esempio, inseriti nel patrimonio indisponibile beni come foreste, cave, miniere, ma anche edifici destinati a sede di uffici pubblici e i loro arredi.

Quanto al regime giuridico, i beni del patrimonio indisponibile non possono essere espropriati, né essere oggetto di usucapione, pignoramento o vendita forzata, ma l'ordinamento non ne preclude la vendita, purché ciò non comporti il venir meno del vincolo di destinazione all'uso pubblico.

Residuano, infine, i **beni del patrimonio disponibile** (ossia quei beni mobili o immobili degli enti pubblici non ricompresi nelle precedenti categorie), ai quali non si applica il regime dei beni demaniali o dei beni patrimoniali indisponibili, bensì quello ordinario del codice civile relativo alla proprietà privata e, in quanto tali, sono commerciabili, usucapibili e soggetti ad esecuzione forzata, difettando nei loro confronti *ab origine* il vincolo di destinazione funzionale.

Nel corso degli anni, il processo di individuazione del bene pubblico si è separato dalla logica dell'appartenenza del bene al soggetto pubblico e ha abbracciato una nozione funzionale che valorizza il legame del bene al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

Si è così approdati ad un'idea di bene pubblico che – per le sue intrinseche connotazioni (in particolar modo quelle di tipo ambientale-paesaggistico) – prescinde da un regime di appartenenza incentrato sulla dicotomia proprietà pubblica/proprietà privata e introduce la variante di una **proprietà collettiva** gestita e tutelata direttamente dai cittadini. Si afferma in tal modo la categoria dei c.d. **beni comuni**, ossia quei beni che realizzano interessi di una comunità e sono funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e allo sviluppo dei singoli cittadini.

Tale categoria di beni è stata approfondita nel nostro Paese con l'istituzione nel 2007, presso il Ministero della Giustizia, della c.d. Commissione Rodotà, la quale ne ha accolto, prescindendo dalla loro appartenenza, una concezione finalistica, secondo cui i beni comuni sono « *cose che esprimono unità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona*», e ha precisato che « *i beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future [...]*» e che « *In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge [...]*» (es. fiumi, torrenti, laghi, aria, parchi, foreste, zone boschive, ghiacciai, tratti di costa dichiarati riserva ambientale, fauna selvatica, flora tutelata, beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate).

Peraltro, la stessa categoria ha trovato riconoscimenti anche a livello sovranazionale (ad esempio con l'elaborazione della Carta europea dei beni comuni, nonché con il Manifesto per i Beni Comuni nell'Unione Europea e con la creazione di un comitato nel Parlamento Europeo per i Beni Comuni e i pubblici servizi), ma difetta ancora oggi di una sistematizzazione organica della relativa disciplina.

3. *La proprietà. L'espropriazione per pubblica utilità*

Il proprietario di un determinato bene è titolare di una posizione di vantaggio che lo abilita a godere in maniera piena ed esclusiva del suo bene. Tuttavia, la Costituzione riconosce all'istituto della proprietà privata anche una dimensione per così dire "doverosa", improntata al principio di solidarietà. Tale dimensione emerge chiaramente dall'art. 42, comma 2 della Costituzione ove si dispone che la proprietà privata è chiamata a svolgere una "funzione sociale". Inoltre, la stessa Costituzione permette, entro certi limiti, l'esercizio di un potere pubblico suscettibile di determinare l'acquisto coattivo in mano pubblica della proprietà di un bene a prescindere dal consenso del proprietario. Ciò si evince dall'art. 42, comma 3 della Costituzione il quale prevede che «*La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale*». L'espropriazione per pubblica utilità è quindi un istituto di diritto pubblico per cui un soggetto viene privato in tutto o in parte di uno o più beni immobili di sua proprietà **per causa di pubblico interesse** espressamente dichiarata, previo pagamento di un'indennità (art. 834 c.c.).

In quest'ottica, l'atto espropriativo rappresenta un **provvedimento amministrativo ablatorio** che, da un lato, si differenzia dagli atti negoziali (es. compravendita, permuta) di cui ogni ente pubblico può servirsi per acquisire una determinata proprietà e, dall'altro, incide sul diritto di proprietà del soggetto espropriato quando, per la realizzazione dell'interesse pubblico, occorre acquisire beni che non siano già in proprietà della p.A..

Tale ingerenza non è tuttavia illimitata, potendo il potere espropriativo esercitarsi solo alle condizioni previste dal citato art. 42, comma 3 (riserva di legge, motivi di interesse generale, obbligo di indennizzo).

In particolare, la **riserva di legge** impedisce che in capo all'autorità pubblica possa essere riconosciuta una capacità generale di acquisire coattivamente la proprietà solo in forza di un motivo di interesse generale, essendo a tal fine necessario rientrare in quei casi generali in cui la legge attribuisce all'Amministrazione il potere di dichiarare la pubblica utilità di un'opera o di un intervento.

I **motivi di interesse generale** costituiscono il presupposto indefettibile del potere di esproprio nel senso che, oltre ad essere necessaria l'indicazione, da parte della legge, delle ragioni per cui si può

dar luogo all'espropriazione (es. realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità), tali ragioni devono ricorrere in concreto, non potendo il provvedimento espropriativo giustificarsi sulla base di bisogni eventuali e ipotetici.

L'**obbligo di indennizzare** il soggetto espropriato serve, invece, a riparare quest'ultimo dal pregiudizio patito dal fenomeno espropriativo.

3.1. *I soggetti e le fasi del procedimento espropriativo*

Il fenomeno espropriativo trova una puntuale disciplina nel d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (c.d. "Testo Unico sulle espropriazioni") dal quale si evince una chiara individuazione dei soggetti coinvolti e delle fasi procedurali per il compimento del fenomeno stesso.

In particolare, l'art. 3 del T.U. sulle espropriazioni individua i soggetti del procedimento espropriativo definendo

- l'**espropriato** (soggetto, pubblico-privato, titolare del bene oggetto di esproprio);
- l'**autorità espropriante** (autorità amministrativa titolare del potere di espropriare, preposta alla cura del relativo procedimento, ovvero il soggetto privato al quale sia stato attribuito tale potere; ad es. il concessionario di costruzione e gestione di un'opera pubblica);
- il **beneficiario delle espropriazioni** (soggetto, pubblico o privato, a favore del quale è emesso il decreto di esproprio. Detto soggetto coincide spesso con l'autorità espropriante);
- il **promotore dell'espropriazione** (soggetto, pubblico o privato, che chiede l'espropriazione; non sempre presente nella procedura).

Sul piano procedimentale, una volta scelta l'area da espropriare e l'opera da realizzare, si procede con il trasferimento della proprietà previa determinazione, anche provvisoria, dell'indennità di esproprio.

Più precisamente, il procedimento in questione si compone delle seguenti fasi: (a) apposizione del vincolo preordinato all'esproprio, (b) dichiarazione di pubblica utilità, (c) determinazione dell'indennità, (d) emanazione del decreto di esproprio.

Per quanto riguarda la prima fase, l'art. 9, comma 1, T.U. sulle espropriazioni, prevede che l'apposizione del **vincolo preordinato all'esproprio** si perfeziona nel momento in cui acquista efficacia l'atto di approvazione del Piano urbanistico generale, o di una sua variante, che preveda l'esecuzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità (v. *infra*).

Fermo quanto si dirà nei paragrafi successivi circa le modalità di pianificazione, che servono al soggetto pubblico per gestire le trasformazioni e lo sviluppo del territorio, merita sin da subito precisare che tra il fenomeno espropriativo e la cennata pianificazione urbanistica vi è una stretta relazione, giacché il vincolo in questione nasce da una prescrizione urbanistica (previsione di piano) con cui l'autorità **localizza** l'opera pubblica e individua beni determinati che sono destinati ad essere sottratti alla concreta disponibilità del privato (es. i vincoli di inedificabilità assoluta preordinati alla realizzazione di opere pubbliche).

Per evitare che la mera apposizione di tale vincolo privi il cittadino di qualsiasi modalità di godimento del relativo suolo, con consequenziale permanenza puramente formale del titolo di proprietario e configurazione della c.d. "espropriazione sostanziale", la Corte costituzionale ha stabilito l'illegittimità della durata di siffatti vincoli per un tempo superiore ad un limite di tollerabilità (individuato, poi, dal legislatore in cinque anni), con consequenziale decadenza degli stessi, laddove in tale lasso di tempo l'Amministrazione comunale non abbia proceduto alla formale espropriazione dell'area.

Nell'ipotesi di **decadenza** automatica di un vincolo per **decorrenza** del suddetto **termine quinquennale**, il regime dei suoli in vigore sull'area diviene quello proprio delle zone prive di pianificazione di secondo livello (c.d. "zone bianche" *ex art. 9, d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380*). L'effetto decadenziale, invero, può essere evitato dall'Amministrazione comunale attraverso una tempestiva **reiterazione** del vincolo, purché (tale reiterazione) sia **specificamente motivata** (tramite l'approvazione di un nuovo piano o di una variante di piano e tenendo conto delle esigenze di soddisfacimento degli *standards*), e **indennizzata** al proprietario mediante pagamento di una somma commisurata all'entità del danno effettivamente subito.

Con la **dichiarazione di pubblica utilità** dell'opera si entra nella **seconda fase** del procedimento espropriativo, ossia quella diretta ad accertare la rispondenza dell'opera alle finalità di interesse generale che possono giustificare, ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione, il trasferimento coattivo in mano pubblica del bene privato.

Il provvedimento con cui viene effettuata tale dichiarazione può essere adottato fino a quando non sia decaduto il vincolo preordinato all'esproprio, ovvero entro 5 anni dalla relativa apposizione; l'inutile decorso di detto termine renderà illegittimo qualunque successivo atto o provvedimento della p.A. di natura ablatoria.

Peraltro, nel provvedimento che dispone la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera può essere stabilito il termine entro il quale il decreto di esproprio deve essere emanato. Se manca tale indicazione, il decreto di esproprio può essere emanato entro il termine di cinque anni da quando diventa efficace l'atto che dichiara la pubblica utilità dell'opera. Decorso inutilmente il termine in questione, la dichiarazione di pubblica utilità diviene inefficace.

La terza fase del procedimento espropriativo è volta alla determinazione dell'**indennità di espropriazione**, che definisce il ristoro economico dovuto al proprietario per la perdita del bene.

L'art. 20 del T.U. sulle espropriazioni dispone che, una volta divenuta efficace la dichiarazione di pubblica utilità, il promotore dell'espropriazione compila, entro i successivi trenta giorni, l'elenco (con descrizione sommaria) dei beni da espropriare e dei relativi proprietari, indicando le somme che offre loro per le relative espropriazioni. Dopo la notifica di detto elenco al proprietario, quest'ultimo può presentare osservazioni scritte e depositare documenti entro trenta giorni. Valutate le osservazioni degli interessati, l'autorità espropriante, prima di emanare il decreto di esproprio, accerta il valore dell'area e determina in via provvisoria la misura dell'indennità di espropriazione.

A questo punto, l'*iter* procedimentale si articola in maniera diversa a seconda che l'indennità provvisoria venga o meno accettata dall'espropriato. Nel primo caso, il procedimento si conclude in tempi rapidi, giacché l'atto autorizzativo di esproprio viene sostituito da una **cessione volontaria del bene** (avendo le parti, di fatto, raggiunto un accordo che soddisfa entrambe); nel secondo caso, ossia quando il proprietario non condivide la determinazione provvisoria dell'indennizzo o resta silente per i successivi trenta giorni, si apre invece un procedimento in contraddittorio per la **determinazione definitiva** del giusto ristoro affidata a un collegio di tre tecnici o a un'apposita commissione provinciale.

In merito alla determinazione dell'indennizzo, l'articolo 32 del T.U. sulle espropriazioni specifica che *«l'indennità di espropriazione è determinata sulla base delle **caratteristiche del bene** al momento dell'accordo di cessione o alla data dell'emanazione del decreto di esproprio, valutando l'incidenza dei vincoli di qualsiasi natura non aventi natura espropriativa e senza considerare gli effetti del vincolo preordinato all'esproprio»*.

Dunque, se **l'area è edificabile**, ai sensi dell'articolo 37 del T.U. sulle espropriazioni, l'indennizzo è equivalente al **valore venale del bene**, eventualmente maggiorato del 10% nel caso di cessione volontaria, o ridotto del 25% se l'espropriazione è finalizzata ad attuare interventi di riforma economico-sociale.

Se, invece, **l'area non è edificabile** (es. aree agricole, aree interessate da un vincolo di inedificabilità assoluta come quelle destinate a verde), ai sensi dell'art. 40 del T.U. sulle espropriazioni, l'indennizzo è determinato in base al criterio del **valore agricolo**, tenendo conto delle colture effettivamente praticate sul fondo e del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche per l'eventuale esercizio dell'azienda agricola.

Infine, una volta eseguito il pagamento dell'indennità provvisoria o il deposito delle indennità definitive, il procedimento espropriativo entra nella quarta fase ove l'autorità espropriante emana – entro il termine di scadenza dell'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità – il **decreto di esproprio**.

Tale decreto, nel disporre il passaggio in mano pubblica del diritto di proprietà, deve indicare gli estremi degli atti da cui è sorto il vincolo espropriativo e del provvedimento che ha approvato il progetto dell'opera, nonché tutte le vicende relative alla quantificazione e all'effettivo pagamento dell'indennità. Lo stesso decreto va poi trascritto nei Registri Immobiliari e viene eseguito mediante immissione in possesso del bene espropriato, da documentare mediante apposito verbale.

È possibile tuttavia che, anche dopo la conclusione del procedimento espropriativo, l'opera non venga più realizzata (o addirittura neanche iniziata) nel termine di dieci anni dalla data in cui è stato eseguito il decreto di esproprio. In tal caso, l'espropriato potrà chiedere che sia accertata la decadenza della dichiarazione di pubblica utilità e che siano disposti la restituzione del bene espropriato e il pagamento di una somma a titolo di indennità, configurandosi così il fenomeno della c.d. **retrocessione**, previsto dall'art. 46 del T.U. sulle espropriazioni.

3.2. L'occupazione temporanea e l'acquisizione sanante

In vista della realizzazione di un'opera pubblica, l'ordinamento giuridico ha consentito all'autorità amministrativa di **immettersi nel temporaneo possesso** dei beni privati, anche diversi da quelli ogget-

to della procedura ablatoria, prima che fosse emanato il decreto di esproprio. Si può configurare un'ipotesi di **occupazione c.d. strumentale** allorché sussistano esigenze relative al procedimento espropriativo, quali, ad esempio, la necessità di allestire i cantieri, per il solo periodo dei lavori, presso l'area circostante quella in cui verrà effettivamente realizzata l'opera pubblica. Si può inoltre configurare una **occupazione c.d. d'urgenza**, preordinata all'espropriazione, laddove siano invocabili **esigenze di forza maggiore e di assoluta urgenza debitamente motivate** che non consentono di seguire la normale tempistica del procedimento espropriativo.

La prassi nazionale, tuttavia, si è connotata di frequente per un impiego patologico della facoltà di anticipata immissione nel possesso dei beni, dal momento che l'autorità amministrativa sovente realizzava l'opera prevista senza completare parallelamente il procedimento con il decreto di esproprio e/o con la dichiarazione di pubblica utilità.

Al fine di risolvere tali situazioni il legislatore ha introdotto l'**art. 42 bis del T.U. sulle espropriazioni**, il quale prevede che l'autorità amministrativa può disporre, con esplicito provvedimento, l'**acquisizione non retroattiva del bene illecitamente trasformato**, previo pagamento di un indennizzo a titolo risarcitorio per il periodo di occupazione illegittima, sia per mancanza di dichiarazione di pubblica utilità, sia per mancanza del decreto di esproprio, nonché di un congruo indennizzo per il ristoro sia del pregiudizio patrimoniale che non patrimoniale ingiustamente subito: il primo commisurato al valore del bene, il secondo forfettariamente determinato nella misura del 10% di tale valore.

Il provvedimento di **c.d. acquisizione sanante** deve indicare le circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio, nonché deve specificamente motivare in riferimento alle attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico che ne giustificano l'emanazione valutate comparativamente con i contrapposti interessi privati ed evidenziando l'assenza di ragionevoli alternative alla sua adozione. In tal modo, si addivene ad una forma di procedimento espropriativo semplificato successivo alla realizzazione dell'opera, assorbendo in un unico atto, sia la dichiarazione di pubblica utilità che il decreto di esproprio.

4. *I vincoli conformativi*

Al di là dei vincoli preordinati all'esproprio, ossia quelli finalizzati a trasferire in mano pubblica l'appartenenza di un bene con conseguente estinzione di qualsiasi diritto del privato (v. *supra* par. 3.1.), i poteri pianificatori dell'Amministrazione possono esprimersi anche attraverso prescrizioni che, pur lasciando la proprietà del bene in capo al soggetto privato, ne regolano l'esercizio affinché lo stesso sia conforme alle esigenze collettive.

In tal caso si parla di **vincoli conformativi**, ossia di vincoli che – ancorché previsti anche da discipline speciali (si pensi al regime delle distanze nel caso di infrastrutture stradali o di trasporto, ovvero nel caso di beni demaniali) – costituiscono il contenuto proprio degli strumenti pianificatori, essendo conseguenza diretta della tecnica della **zonizzazione**, cioè della divisione del territorio in zone omogenee in base alla destinazione delle aree, con indicazione dei vincoli da osservare in ciascuna di esse per le possibilità edificatorie.

Con tali prescrizioni, l'autorità amministrativa limita lo *ius aedificandi* mediante la determinazione di criteri e parametri tecnico urbanistici (es. l'indicazione delle altezze massime, delle distanze, degli indici di edificabilità, la definizione di specifiche destinazioni d'uso come il vincolo a verde privato o ad infrastrutture private), che trovano una copertura costituzionale nella funzione sociale riconosciuta alla proprietà privata dall'art. 42, comma 2 della Costituzione.

A differenza dei vincoli preordinati all'esproprio, i vincoli conformativi hanno un'efficacia temporale illimitata, non comportano alcun effetto espropriativo e, pertanto, non fanno scaturire alcun obbligo di indennizzare il proprietario.

5. *Il sistema della pianificazione "a cascata"*

L'attività di pianificazione consente al soggetto pubblico di individuare una serie di regole volte a gestire in maniera razionale e corretta lo sviluppo di un determinato territorio. Secondo un certo indirizzo, si può distinguere tra pianificazione territoriale e pianificazione urbanistica, laddove quest'ultima è limitata alla regolazione degli interessi riguardanti il solo centro abitato, mentre la prima riguarda la disciplina del territorio (più ampio di quello relativo al singolo centro abitato) in funzione di tutta la gamma di interessi

(di natura urbanistica, economica e ambientale) che su esso gravitano.

La prima legge urbanistica generale in Italia è rappresentata dalla legge n. 1150 del 1942 (c.d. legge urbanistica fondamentale), in gran parte ancora vigente, seppure ampiamente modificata da leggi successive. Essa dispone, all'articolo 4, che *«la disciplina urbanistica si attua attraverso dei piani territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull'attività costruttiva edilizia sancite dalla presente legge o prescritte a mezzo di regolamenti»*.

Il sistema delineatosi è, quindi, caratterizzato da una sequenza gradualistica di piani differenziati tra loro in relazione all'estensione territoriale di riferimento, secondo il modello della c.d. "pianificazione a cascata" o "piramide rovesciata", con progressiva specificazione della disciplina del territorio man mano che il rapporto tra pianificazione e concreta attività di utilizzazione del territorio si rende più immediato e quindi man mano che l'ambito territoriale di riferimento si restringe.

Si distinguono così: (i) una **pianificazione di indirizzo o per direttive**, rivolta ai titolari di competenze pianificatorie urbanistiche subordinate e caratterizzata dal dettare principi per l'esercizio di queste ultime. Si pensi ai c.d. **piani territoriali di coordinamento, regionali e provinciali**, che indirizzano, con direttive ampie, la pianificazione urbanistica degli enti locali; (ii) una **pianificazione operativa**, rivolta a dettare la disciplina urbanistica da applicarsi in un dato Comune o nella formazione degli strumenti pianificatori subordinati o nell'attività edilizia. Si pensi ai c.d. **piani regolatori generali comunali (o intercomunali)**, che sono finalizzati alla regolamentazione operativa dell'assetto urbanistico del territorio comunale mediante la traduzione delle direttive generali in prescrizioni operative più precise; oppure ai c.d. **programmi di fabbricazione** che possono definirsi come elementari piani regolatori dei comuni minori (invero ormai non più operativi in gran parte delle Regioni); (iii) una **pianificazione attuativa** volta a definire, nei limiti e secondo le indicazioni del piano gerarchicamente sovraordinato, le concrete regole per lo svolgimento dell'attività urbanistico-edilizia in una determinata parte del territorio comunale. Si pensi ai **piani attuativi** che disciplinano nel dettaglio le trasformazioni urbanistico/edilizie previste nei piani sovraordinati limitatamente a singole zone di un territorio comunale.

6. *La pianificazione territoriale di coordinamento*

La pianificazione territoriale di coordinamento si inserisce nel primo livello di pianificazione delineato dal sistema c.d. “a cascata” dalla legge urbanistica del 1942, la quale assegna al relativo piano (PTC) una vera e propria funzione di guida urbanistica, tramite la previsione di direttive contenenti la fissazione di criteri e principi. Il PTC è infatti previsto dall’art. 5 della legge 1150/1942 «*allo scopo di orientare e coordinare l’attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale*».

Si tratta di direttive che non vincolano direttamente i privati, essendo rivolte unicamente alle autorità amministrative competenti all’adozione dei piani di livello inferiore, che ad esse devono uniformarsi nell’adottare quei provvedimenti (strumenti urbanistici comunali) dai cui soltanto discendono direttamente vincoli per i terzi. Di conseguenza, in caso di disposizioni dei piani territoriali di coordinamento contrastanti con quelle dei piani generali dei Comuni, quest’ultimi dovranno provvedere alle necessarie variazioni, in assenza delle quali saranno possibili interventi sostitutivi. Occorre però segnalare che alcune leggi regionali hanno disegnato i PTC come atti a contenuto misto, permettendo così al piano di contenere non solo direttive di indirizzo ma anche prescrizioni immediatamente efficaci nei confronti dei privati, nonché di porre vincoli di inedificabilità e preordinare l’area all’esproprio per soddisfare interessi di rilievo sovracomunale.

Merita segnalare che la legge urbanistica del 1942 aveva demandato l’elaborazione e l’approvazione del PTC al Ministero dei Lavori Pubblici, ma a partire dall’istituzione delle Regioni (e dal decentramento amministrativo) il perimetro del PTC è coinciso con quello regionale e l’approvazione è stata affidata alla Regione. Inoltre, con l’art. 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, si è aggiunto il potere delle Province di approvare un proprio PTC (potere poi ribadito nel d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267).

7. *I vincoli a tutela dei c.d. “interessi differenziati”*

Il potere pianificatorio deve, in ogni caso, conformarsi alle norme contenute in alcune discipline di settore, alle quali viene riconosciuta valenza prevalente, in quanto tutelano interessi “differenzia-

ti”, ossia interessi che, per la loro importanza, esigono di essere presi in considerazione in via prioritaria (es. ambiente, paesaggio, patrimonio storico-artistico). In tali casi, infatti, l’autorità deve recepire i **vincoli** (es. **paesaggistico, archeologico, idrogeologico**) preesistenti alla formazione del piano. Ove tali vincoli vengano invece apposti in un momento successivo alla formazione del piano, le previsioni di quest’ultimo eventualmente contrastanti saranno considerate inefficaci.

Si pensi, ad esempio, alla rilevanza del piano per il parco predisposto dall’ente Parco e approvato dalla Regione. Esso, in base alla legge quadro sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394), ha il compito di tutelare i valori naturali ed ambientali nonché storici, culturali, antropologici tradizionali del territorio. Si pensi, altresì, all’importanza del Piano di bacino distrettuale con il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla conservazione, nonché alla difesa, alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato (art. 65, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, c.d. Testo Unico Ambiente). Si pensi, ancora, al **Piano paesaggistico** (sul quale si rinvia al Cap. V) che, in base al Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42/2004, si colloca per la sua importanza al vertice di tutti i piani settoriali e urbanistici.

8. La pianificazione comunale generale

La legge fondamentale urbanistica n. 1150/1942 attribuisce al Comune il compito di individuare le linee dello sviluppo e della tutela del territorio attraverso uno strumento di pianificazione - denominato **Piano Regolatore Generale (PRG)** - di tipo generale, che abbia cioè, ad oggetto, l’intero territorio comunale e cerchi di rispondere alle diverse istanze connesse all’assetto urbanistico del territorio.

L’art. 34 della legge n. 1150/1942 prevede, in alternativa, la possibilità di optare per l’approvazione di un **Programma di fabbricazione (Pdf)**, per i soli Comuni di piccole dimensioni, aventi la necessità di dotarsi di uno strumento di pianificazione meno complesso, sia dal punto di vista contenutistico che procedurale - del Piano regolatore generale. Deve sottolinearsi, in ogni caso, come la più recente legislazione regionale in materia tenda ad una graduale elimi-

nazione dello stesso istituto del Pdf, non ammettendo né varianti, né, tanto meno, rinnovi dello stesso: in tale contesto, dunque, allorché un Comune dotato di un Pdf intenda rinnovare il proprio assetto urbanistico, dovrà necessariamente procedere all'approvazione di un PRG.

Come già osservato, era previsto un modello di **coordinamento** tra il PRG e gli strumenti di pianificazione di livello superiore (Piani territoriali di coordinamento) di competenza regionale e provinciale. Sulla base delle direttive generali di ampio respiro desumibili dall'analisi di tali piani di area vasta, i singoli Comuni avrebbero dovuto concretizzare la politica di sviluppo territoriale indicata a livello regionale adeguandola e modellandola secondo le peculiari esigenze della area di propria competenza.

Tuttavia, il PRG ha rappresentato per anni l'unico strumento urbanistico effettivamente esistente, per la semplice ragione che solo da qualche decennio le Regioni e le Province si sono dotate di piani di primo livello (PTC). È questo, come è facile comprendere, uno dei principali "vizi d'origine" del sistema di pianificazione gerarchico-piramidale introdotto dalla legge urbanistica fondamentale del 1942, se solo si considera che quello che era stato ipotizzato come atto di secondo livello – destinato a "calare" sul territorio comunale le direttive individuate in sede regionale – ha finito per essere approvato ben prima di quegli strumenti dai quali avrebbe dovuto desumere le prescrizioni generali di indirizzo.

A differenza dei piani di primo livello, il PRG ha come diretti destinatari non altre Amministrazioni, bensì i privati, sugli interessi dei quali è, di conseguenza, in grado di incidere senza bisogno di ulteriore mediazione. Ciò non toglie che non tutto il contenuto del piano generale comunale è destinato ad essere subito attuato, rinviando in molti casi lo stesso PRG alla necessaria approvazione di un ulteriore piano urbanistico di dettaglio.

Nel compiere le diverse scelte tese a garantire uno sviluppo ordinato e sostenibile del territorio, l'Amministrazione comunale gode di una ampia libertà (*rectius* **discrezionalità**). Tale libertà, ovviamente, non significa affatto libero arbitrio: l'Amministrazione comunale è chiamata di volta in volta a ponderare le diverse soluzioni possibili, attraverso la comparazione di tutti gli interessi coinvolti, sia pubblici che privati, al fine di perseguire al meglio gli interessi pubblici che si prefigge ed evitare scelte di piano viziate da errori di fatto, abnormi o manifestamente irrazionali, in relazione alle esigenze che si inten-

dono concretamente soddisfare. Il carattere ampiamente discrezionale delle scelte a cui è chiamato il pianificatore limita, tuttavia, fortemente i margini entro cui il cittadino può contestare l'operato dell'Amministrazione: egli, ad esempio, non può limitarsi a "lamentare" una destinazione della propria area differente da quella a cui aspirerebbe, se non nell'ipotesi in cui si dimostri che le decisioni effettuate dall'Amministrazione risultano censurabili per illogicità manifesta o palese contraddittorietà con altre previsioni di piano. Al di là di tali ipotesi, il giudice può sindacare il PRG unicamente per motivi di ordine formale o procedurale.

A ciò deve comunque aggiungersi come, nel compiere le scelte di pianificazione, il Comune incontra diversi limiti e condizioni posti dall'ordinamento. Ci si riferisce, da un lato, alle direttive e ai vincoli scaturenti dagli strumenti di pianificazione urbanistica di livello superiore o di settore (contenuto eteronomo del Piano regolatore generale); dall'altro, ai c.d. *standard* urbanistici. Questi ultimi rappresentano limiti inderogabili – introdotti dall'art. 17 della legge n. 765/1967 e poi disciplinati con il decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 – finalizzati a garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'insediamento urbano.

Le esigenze connesse all'individuazione di tali *standard* sono legate alla destinazione attribuita dal PRG a ciascuna area. Si parla, al riguardo, di **zone omogenee**, distinte in: Zone A (parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale); Zone B (parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A); Zone C (parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi); Zone D (parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali); Zone E (parti del territorio destinate ad usi agricoli); Zone F (parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale). Ogni zona omogenea risulta caratterizzata – in relazione alla sua peculiare funzione – da **standards urbanistici** che disciplinano i diversi livelli minimi o massimi che il pianificatore è tenuto a rispettare in termini di densità edilizia, di altezza massima, di distanza minima tra i fabbricati, nonché di rapporti tra le aree residenziali o produttive e le aree pubbliche (verdi, destinate ad attività di interesse collettivo, ecc.). Detti standard costituiscono parametri cui il pianificatore deve attenersi, potendo essere derogati solo in senso più restrittivo (ad esempio prescrivendo delle distanze tra fabbricati maggiori rispetto alle minime indicate dalla normativa di settore).

8.1. *Il contenuto e gli effetti*

Dal punto di vista formale il PRG è composto sia da parti letterali che da parti grafiche. Da ciò discende che le indicazioni grafiche delle planimetrie allegate al piano regolatore ne costituiscono parte integrante, quali prescrizioni da interpretare ed applicare nei limiti delle prescrizioni normative (letterali) contenute nello stesso piano. In ipotesi di contrasto tra una prescrizione scritta ed un'altra desumibile da un segno grafico, la giurisprudenza ha sancito la prevalenza della prima, alla luce della sua inferiore suscettibilità di dar adito ad interpretazioni differenziate.

Il **contenuto tecnico minimo** del PRG comprende le seguenti analisi: a) inquadramento territoriale del Comune nell'ambito del contesto regionale; b) planimetria dell'intero territorio comunale con l'indicazione dello stato di fatto; c) planimetria indicante la futura sistemazione del territorio comunale (zonizzazione con colori diversi); d) planimetria delle localizzazioni; e) planimetria con l'indicazione della principale rete viaria; f) norme tecniche di attuazione che specificino le caratteristiche urbanistiche di ciascuna zona; g) relazione dettagliata che illustri l'intero progetto di pianificazione.

Dal punto di vista contenutistico il PRG è sostanzialmente inquadrato in due parti: la zonizzazione e la localizzazione. In particolare, ad una **zonizzazione di tipo funzionale** (consistente nella suddivisione dell'intero territorio comunale in zone omogenee in relazione alle diverse funzioni ad esse attribuite dallo stesso piano), si accompagna sempre una **zonizzazione c.d. strutturale**, incidente sul potenziale edificatorio proprio di ciascuna area, nonché – più in generale – sulle caratteristiche degli interventi ammissibili in quella determinata parte del territorio. In tal modo, ciascuna zona si distinguerà dalle altre non solo per la diversa destinazione urbanistica ad essa attribuita, ma anche in funzione della maggiore o minore quantità di nuova attività edificatoria prevista, nonché delle tipologie di interventi edilizi consentiti.

Tuttavia, un simile sistema di pianificazione potrebbe trascurare le molteplici sfaccettature che possono connotare una medesima zona omogenea. Al riguardo, in numerose realtà comunali sono in atto esperienze di pianificazione che - prescindendo da una zonizzazione di tipo funzionale astratta - legano alla singola destinazione d'uso un contenuto di tipo progettuale, prevedendo già in sede di pianifica-

zione generale come andrà ad attuarsi la concreta trasformazione del territorio. L'obiettivo è quello di costringere l'urbanista a misurarsi sin dal principio con le peculiarità dell'area che è chiamato a pianificare, attraverso un metodo che non si basi su (astrattamente) razionali, quanto spesso inattuabili, discipline del territorio, bensì su un uso flessibile del suolo, tenendo conto della intrinseca complessità delle sue funzioni.

In tal senso, la *ratio* della pianificazione urbanistica (come si è già accennato e come si ribadirà nei prossimi paragrafi) non riposa nel mero coordinamento delle potenzialità edificatorie o nella sola ordinata distribuzione di volumi e infrastrutture; l'esercizio del potere pianificatorio deve, piuttosto, concretizzarsi nella definizione di un vero e proprio "disegno" del territorio, della proiezione futura del suo sviluppo, tenendo conto delle potenzialità edificatorie non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze economico-sociali della comunità.

Il legislatore si è, poi, posto il problema di individuare un regime dei suoli *ex lege*, destinato a trovare applicazione ogni qual volta un'area risulti **priva di zonizzazione**.

Per identificare le aree in questione si parla di **zone bianche**, termine derivante dalla circostanza che - dal punto di vista grafico - le tavole di piano non sono, in quei punti, contraddistinte da alcun colore indicante una specifica zonizzazione. I limiti di edificabilità stabiliti per le suddette aree sono, invece, generalmente indicati con il termine **standard ope legis** e la loro disciplina, originariamente individuata dalla legge n. 765/1967, è oggi rinvenibile nell'art. 9 del d.P.R. n. 380/2001 (T.U. dell'Edilizia). Ivi, in particolare, si dispone che:

a) nell'ambito dei centri abitati possono realizzarsi unicamente interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di restauro e risanamento conservativo che riguardino singole unità immobiliari o parte di esse;

b) al di fuori del perimetro dei centri abitati, gli interventi praticabili di nuova edificazione vanno contenuti nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 mc per mq, per l'edilizia residenziale; per gli interventi a destinazione produttiva, oltre al limite di densità indicato vale anche la prescrizione che in ogni caso la superficie coperta non può superare un decimo dell'area di proprietà.

È facile osservare che gli *standards ope legis* finiscano per configurare un assetto del territorio fortemente limitativo. È evidente, in-

fatti, come i cittadini proprietari di un'area ricadente in una zona bianca – di fronte all'impossibilità sostanziale di realizzare interventi edilizi di una certa entità – tendano a fare pressione nei confronti dell'Amministrazione comunale affinché giunga, anche in relazione a quelle zone, ad una precisa scelta di zonizzazione. Di fronte alla perdurante inottemperanza da parte del Comune di procedere alla pianificazione dell'area priva di disciplina urbanistica, il cittadino può chiedere tutela al giudice amministrativo a cui è demandata, in ultima istanza, la nomina di un commissario *ad acta* avente il preciso compito di sostituirsi all'Amministrazione nel determinare il regime urbanistico dell'area.

Per **localizzazione** si intende, invece, l'individuazione di specifiche aree sulle quali insediare opere o impianti pubblici o di interesse pubblico. Ci si riferisce, in particolare, alla realizzazione di interventi quali: piazze, parchi, ma anche chiese, stadi, scuole o altre realtà idonee a soddisfare interessi dell'intera collettività o di parte di essa. Spesso l'Amministrazione comunale soffre di carenza di aree demaniali rispetto a quelle effettivamente necessarie per una corretta e completa opera di localizzazione. A tal fine, quindi, essa dovrà necessariamente recuperare suoli di proprietà privata, generalmente attraverso il ricorso al procedimento di espropriazione per pubblica utilità.

Nell'ambito dell'individuazione delle opere pubbliche di interesse comunale, in sede di redazione del PRG, il Comune è, tra l'altro, chiamato a verificare l'idoneità della principale rete viaria urbana ed extraurbana, ed eventualmente ad implementarla al fine di garantire mezzi adeguati alle esigenze di mobilità che le diverse zone del territorio presentano.

Oltre al contenuto essenziale, rappresentato dalla zonizzazione e dalla localizzazione, in sede di PRG il Comune è altresì chiamato ad operare una completa ricognizione delle parti di territorio già urbanizzate, con l'obiettivo di individuare eventuali carenze di *standard* urbanistici, nonché zone o agglomerati urbani degradati, e di provvedere attraverso interventi di risanamento e conservazione.

Fanno altresì parte del contenuto obbligatorio del PRG le **norme tecniche di attuazione**, consistenti in disposizioni di carattere regolamentare volte ad identificare i caratteri e le limitazioni di sfruttamento urbanistico edilizio di ciascuna zona. Anche se spesso si tratta di una distinzione che nella prassi tende a sfumarsi, le Norme tecniche di attuazione si differenziano dal Regolamento edilizio (v. Cap.

III) in ragione del fatto che, le prime contengono la disciplina specifica di ciascuna zona individuata dal PRG, mentre il secondo detta norme generali ed astratte valide per l'intero territorio comunale.

Per quanto riguarda gli effetti della pianificazione comunale, l'approvazione definitiva del piano ha **l'effetto di conformare la proprietà**, vincolando i privati a rispettare tanto le disposizioni negative (aree verdi, limiti di altezze, ecc.), quanto quelle positive (modalità di realizzazione delle trasformazioni previste, tipologia di interventi edilizi ammessi, ecc.). In linea generale, invece, un PRG approvato non comporta di per sé la dichiarazione di pubblica utilità e indifferibilità ed urgenza delle opere in esso previste (presupposto essenziale per dare inizio ad un procedimento espropriativo), essendo necessaria, a tal fine, l'ulteriore approvazione dei piani esecutivi di attuazione. Tale impianto, tuttavia, trova un'eccezione nell'ipotesi (sempre più frequente) in cui una disposizione prescrittiva prevista in sede di PRG sia caratterizzata da un grado di specificazione tale da non necessitare di alcun rinvio ad un ulteriore strumento di pianificazione attuativa.

Le previsioni del PRG hanno, in linea generale, tutte una **durata** a tempo indeterminato in base alla legge del 1942, ad eccezione delle localizzazioni. Questo fa sì che le previsioni di piano, quando sono dettagliate, rischino di diventare anacronistiche. Per questo motivo, la legislazione regionale ha optato per una distinzione tra parte (o piano) **operativa** e parte (o piano) **strutturale**, la prima vigente a tempo determinato, la seconda a tempo indeterminato.

In relazione al profilo della durata, deve infatti osservarsi che, con il decorrere degli anni, nuove esigenze della collettività o rilevanti modifiche di carattere demografico, economico, sociale, ecc., rischiano di rendere alcune scelte di piano del tutto obsolete, se non addirittura dannose. Da qui anche l'esigenza di poter agevolmente procedere al continuo aggiornamento delle previsioni di pianificazione, necessario per ottenere un ordinato e sempre coerente sviluppo dell'assetto del territorio. Al riguardo, il legislatore ha previsto lo strumento della variante al PRG, permettendo che la costante opera di adeguamento delle proprie scelte pianificatorie non passi necessariamente per la lunga e complessa procedura di integrale sostituzione del precedente strumento urbanistico generale. Di conseguenza, a fronte di sopravvenute esigenze di aggiornamento, l'Amministrazione comunale interviene generalmente con il più flessibile e semplice strumento della variante, atta ad incidere con una modifica parziale del piano.

8.2. *Il procedimento*

L'Amministrazione comunale che intenda dotarsi di un nuovo PRG deve innanzitutto indicare le motivazioni poste a fondamento della decisione, palesare gli obiettivi che intende perseguire e procedere all'affidamento della redazione del piano. Il **progetto di piano** può essere redatto dagli uffici tecnici del Comune stesso, che, però – in caso di carenza di personale professionalmente idoneo – può decidere di affidare a professionisti esterni l'incarico in questione.

Una volta redatto il progetto di piano, la legge n. 1150/1942 prevede che esso venga discusso dal Consiglio comunale, per poi essere **adottato** dal medesimo organo assembleare. La mera adozione, tuttavia, non rende ancora efficace il piano, se non in via cautelare e in relazione al solo istituto delle c.d. **misure di salvaguardia**, in base alle quali all'Amministrazione è preclusa la possibilità di rilasciare permessi di costruire incompatibili con il nuovo disegno del territorio che emerge dal piano adottato. Tali misure infatti hanno lo scopo di evitare che nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione dei piani possa essere compromesso, con l'eventuale rilascio di permessi edilizi, l'assetto urbanistico fissato nei piani adottati. La sospensione delle decisioni sui titoli abilitativi per interventi che, pur conformi al piano vigente, contrastino con quello adottato, ha però per legge una durata temporalmente limitata (tre anni ai sensi del testo unico dell'edilizia), decorsa la quale la sospensione cessa.

Il piano viene, poi, **depositato** presso la segreteria comunale per trenta giorni consecutivi, durante i quali è possibile prenderne visione da parte di chiunque sia interessato. I cittadini hanno la facoltà - nei trenta giorni successivi alla scadenza del periodo di deposito - di presentare al Comune le proprie osservazioni circa le scelte di piano effettuate, partecipando così attivamente al procedimento destinato a modificare l'assetto del territorio. Il Consiglio comunale ha, a questo punto, l'obbligo di valutare le **osservazioni dei privati** e pronunciarsi al riguardo: in particolare l'Amministrazione, pur non essendo tenuta ad aderire alle eventuali proposte alternative presentate, non può del tutto ignorarle, dovendo in ogni caso motivare circa le ragioni dell'eventuale mancato accoglimento delle stesse. L'eventuale rigetto delle osservazioni mosse da cittadini al PRG deve essere accompagnato da una motivazione – pur succinta – che faccia almeno riferimento al contrasto delle osservazioni con le linee portanti del

piano, che sia congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base delle osservazioni e che tenga presente il loro apporto critico in comparazione con gli interessi pubblici coinvolti.

Il piano adottato, non ancora divenuto efficace, viene trasmesso alla Regione (oppure, sulla base di deleghe previste in leggi regionali, alla Provincia) per la definitiva **approvazione**, unitamente alle osservazioni pervenute e alla delibera di controdeduzione alle osservazioni. In particolare, il compito dell'Amministrazione approvante non è quello di valutare nel merito l'opportunità delle scelte urbanistiche effettuate dal pianificatore comunale, né tanto meno di sostituirsi ad esso: la competenza regionale, infatti, è limitata alla verifica circa la conformità tra quanto previsto dal nuovo PRG di quel determinato Comune e le prescrizioni che interessano il medesimo territorio presenti in strumenti di pianificazione settoriale o di livello superiore.

La fase dell'approvazione può avere esiti piuttosto differenti. L'*iter* regolare può portare ad approvare il piano così come adottato dal Comune o, al contrario, a rilevarne profili di incompatibilità di tale gravità da decidere di rinviarlo al Consiglio comunale per modifiche, integrazioni o rielaborazioni. L'Amministrazione approvante, qualora ritenga necessaria l'effettuazione di una ulteriore attività istruttoria in relazione ad alcune scelte di piano, può inoltre procedere ad una approvazione parziale, per evitare che l'entrata in vigore di tutte le nuove prescrizioni urbanistiche subisca ritardo a causa di perplessità o incertezze circoscritte a solo alcune di esse (c.d. approvazione stralcio). La normativa, infine, attribuisce all'Amministrazione regionale l'ulteriore facoltà di approvare il piano, apportandovi modifiche "d'ufficio", senza rinvio all'Amministrazione comunale. In particolare, ciò può avvenire laddove le modifiche non comportino il mutamento delle caratteristiche essenziali e dei criteri di impostazione del piano (modifiche non sostanziali) e, comunque, nelle limitate ipotesi in cui la modifica si palesi necessaria (modifiche indispensabili) per: il rispetto delle previsioni dei piani territoriali di ambito sovracomunale; la razionale e coordinata sistemazione degli impianti di interesse sovracomunale; la tutela di interessi storico-ambientali; l'osservanza degli *standards* urbanistici minimi. A queste si aggiungono le c.d. modifiche concordate, cioè quelle risultanti dalle osservazioni che il comune prima e la regione poi abbiano condiviso.

L'intero procedimento ha, infine, la sua conclusione nella **pub-**

blicazione del piano approvato nel Bollettino Ufficiale della Regione, a seguito della quale il nuovo PRG acquista efficacia ed entra in vigore a tempo indeterminato (fatto salvo quanto specificato in ordine alla eventuale parte operativa del piano).

In realtà, la competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio attribuisce alle Regioni la facoltà di derogare alla sequenza procedimentale appena descritta, sempre, però, nel rispetto dei principi generali di riferimento. Si ritiene, ad esempio, che con legge regionale si possa prevedere una diversa tempistica o introdurre differenti forme di partecipazione, ma non si potrebbero, di contro, considerare legittime normative regionali che eliminassero del tutto il doppio passaggio (adozione e approvazione) o che limitassero eccessivamente la facoltà di presentare osservazioni ed opposizioni da parte dei cittadini interessati.

9. *La perequazione urbanistica*

Si è in precedenza osservato come uno degli effetti principali della pianificazione urbanistica sia quello di conformare la proprietà immobiliare, di decidere cioè – attraverso valutazioni ampiamente discrezionali – quale destinazione attribuire ad un'area e, contestualmente, anche quale capacità edificatoria assegnarle. È evidente come tali scelte influiscano profondamente sul valore di un terreno: nell'ambito di un PRG, necessariamente alcune zone saranno destinate ad “accogliere” nuova attività edilizia privata, mentre per altre si disporrà la realizzazione di infrastrutture pubbliche, di strade, piazze o parchi, con conseguente incremento del valore delle prime, ma non certo delle seconde. Al di là di poche eccezioni, le suddette scelte pianificatorie non dipendono in maniera stringente dalla natura delle cose, ma costituiscono il frutto di analisi di mera opportunità, tendenzialmente piuttosto libere: è questa la ragione per la quale si parla abitualmente di **intrinseca discriminatorietà** della pianificazione urbanistica.

Si è cercato di individuare dei correttivi a tale sistema e uno di questi è rappresentato dalla tecnica della **perequazione**. Essa consiste in un metodo di pianificazione che si caratterizza essenzialmente per il tentativo di attuazione di una equa distribuzione dei diritti e degli oneri generati dalle scelte di piano: a tal fine, si effettua una separazione tra la potenzialità edificatoria – entità im-

materiale, ma economicamente apprezzabile, che gli strumenti urbanistici assegnano a ciascun terreno – e la concreta realizzabilità di una trasformazione urbanistico-edilizia nell’ambito della medesima area.

In altre parole, a ciascun proprietario viene riconosciuta, in astratto, una quota della edificabilità complessivamente realizzabile in una determinata area, indipendentemente dalla circostanza che il suo terreno risulti poi concretamente destinato a nuova edificazione o, viceversa, a *standard* o infrastrutture pubbliche. In tale ultima ipotesi, infatti, il cittadino, non potendo di fatto “spendere” la propria potenzialità edificatoria (diritti edificatori) sull’area di cui è proprietario (in quanto, ad esempio, destinata dal PRG a verde pubblico), si vedrà indicato dall’Amministrazione comunale un diverso terreno (di proprietà pubblica o privata) sul quale poter edificare, oppure potrà vendere a terzi i diritti edificatori, previa cessione della propria area all’Amministrazione.

Il sistema perequativo risulta senza dubbio di complessa attuazione, sia per la controversa classificazione dei suoli che per l’esigenza di addivenire ad accordi “a geometria variabile” tra proprietari e Comune. Ciò nonostante, allorché si riesca a comporre i diversi interessi coinvolti, attraverso di esso diventa possibile raggiungere l’importante obiettivo di rendere la posizione del cittadino del tutto indifferente rispetto alle scelte di zonizzazione e localizzazione compiute di volta in volta dal pianificatore.

A ben vedere, inoltre, il metodo della perequazione comporta vantaggi non solo in capo ai privati, ma anche alla stessa pubblica Amministrazione: essa, infatti, nel recuperare le aree necessarie per la realizzazione di *standard* urbanistici ed infrastrutture di interesse collettivo, non fa ricorso al tradizionale procedimento espropriativo, bensì utilizza il meccanismo della cessione gratuita da parte dei privati sulla base delle convenzioni con essi stipulate. In altri termini, ciascun privato, nel momento in cui riceve la propria potenzialità edificatoria, è obbligato a concedere gratuitamente al Comune parte del proprio terreno, al fine di permettervi la realizzazione di opere di interesse pubblico o lo “sfruttamento” delle quote edificatorie da parte di coloro le cui aree sono dal piano dichiarate non edificabili.

10. *Tempo e trasformazione del territorio. Il programma pluriennale di attuazione*

L'esercizio del potere di pianificazione deve concretizzarsi nella definizione di un vero e proprio "disegno" della evoluzione del territorio, della proiezione futura del suo sviluppo, tenendo conto delle potenzialità edificatorie in relazione alle effettive esigenze economico-sociali della comunità. Ciò, tra l'altro, comporta necessariamente anche una **programmazione temporale degli interventi da realizzare sul territorio**, legata alle funzioni che i singoli volumi sono destinati a soddisfare. In tal senso, come accennato nei precedenti paragrafi, il metodo *zoning*, attualmente adoperato nella redazione dei piani comunali generali, divide la zonizzazione in due parti: una "strutturale", con la quale si fissano i parametri quantitativi della nuova volumetria prevista; ed una "funzionale", con la quale si attribuiscono le destinazioni a quegli stessi volumi, individuando, così, anche l'interesse pubblico che (direttamente o indirettamente) sono chiamati a soddisfare. Ad esempio, in relazione ad una determinata area, la zonizzazione strutturale potrà indicare un carico urbanistico complessivo pari a nuovi 10.000 mc; mentre la zonizzazione funzionale chiarirà quali sono gli usi (residenziali, recettivi, industriali, ecc.) ai quali quella nuova volumetria è destinata.

Al pianificatore, quindi, è ormai affidato il delicato compito di "immaginare" uno sviluppo urbano – non solo in relazione a *cosa*, ma anche a *quando* realizzare i singoli interventi – che sia in grado di soddisfare le molteplici esigenze espresse dalla comunità.

In realtà, il **modello di pianificazione urbanistica originario**, delineato dalla legge generale n. 1150/1942 appare **caratterizzato da una prospettiva atemporale di disegno del territorio**, nella misura in cui è previsto che il Piano regolatore generale offra il quadro "finale" del futuro sviluppo, senza l'indicazione dei tempi entro cui le singole trasformazioni sono destinate ad essere concretizzate. Tale impostazione ha mostrato fin da subito una serie di criticità: da un lato, essa si è rivelata eccessivamente rigida, non essendo stata in grado di adeguarsi alle modifiche sociali ed economiche che negli anni sono inevitabilmente destinate a ridefinire le esigenze della comunità; dall'altro lato, la mancata indicazione di una tempistica in relazione all'attuazione dei previsti interventi di trasformazione (pubblici e privati), finisce per lasciare alla libera iniziativa dei singoli la scelta circa il "se" e "quando" attuare quanto pianificato. Del

resto, se la *ratio* della pianificazione è rinvenibile nel raggiungimento di una serie di risultati di sviluppo del territorio, è evidente che a tal fine non è sufficiente prefiggersi degli obiettivi, essendo altresì necessario dotarsi di strumenti in grado di incentivare e indirizzare la realizzazione di quanto prescritto, attraverso la definizione di mezzi, procedure e, per l'appunto, tempi.

Un primo tentativo di superamento di tale criticità si rinviene nell'introduzione, ad opera dell'art. 13 della l. n. 10/1977, del **Programma pluriennale di attuazione**, documento avente ad oggetto, per l'appunto, la scansione temporale degli interventi edificatori pubblici e privati. Nello specifico, attraverso tale strumento l'Amministrazione comunale è tenuta ad indicare le aree nelle quali debbono realizzarsi le previsioni di piano e le relative urbanizzazioni, con riferimento ad un periodo di tempo non inferiore a tre e non superiore a cinque anni. L'obiettivo è quello di consentire l'attuazione organica degli interventi previsti, attraverso l'individuazione delle sole zone nell'ambito delle quali – per il periodo di tempo determinato dal programma – è possibile ottenere il rilascio dei relativi titoli abilitativi. In altri termini, gli unici proprietari legittimati ad utilizzare la capacità edificatoria che il piano comunale generale ha loro (astrattamente) riconosciuto, sono coloro la cui area è inclusa nel Programma pluriennale di attuazione. Ogni (massimo) cinque anni, il Comune è, poi, chiamato ad emanare un nuovo Programma pluriennale di attuazione che – preso atto di quanto già portato ad esecuzione sulla base del precedente – individui gli interventi che si intendono affrontare nel periodo successivo.

Con l'introduzione di tale strumento il legislatore avrebbe voluto raggiungere un duplice risultato: da un lato, imporre alle Amministrazioni il rispetto di **criteri cronologicamente e finanziariamente razionali nella realizzazione delle previsioni di piano**; dall'altro lato, individuare nella pianificazione non solo un limite per la proprietà privata, ma anche un impulso, in grado di incentivare e indirizzare la realizzazione di quanto prescritto. Consentire al pianificatore di intervenire per dare **impulso per la realizzazione delle trasformazioni**, era visto come strumento per ovviare al pericolo che lo sviluppo degli insediamenti potesse avvenire in maniera episodica, casuale e irrazionale.

Tuttavia, nel passare dal piano teorico a quello pratico, deve osservarsi come **i risultati di razionalizzazione effettivamente conseguiti** mediante lo strumento del Programma pluriennale di attuazio-

ne **si sono rivelati piuttosto limitati**. Ciò è ascrivibile, in primo luogo, alla circostanza che molte leggi urbanistiche regionali sono intervenute riducendo le funzioni tipiche e la forza vincolante di tale documento, se non addirittura rendendolo facoltativo. In secondo luogo, ciò che ha reso di difficile concretizzazione la disciplina del Programma pluriennale è la previsione secondo cui, qualora nei tempi indicati i proprietari non presentino istanza di rilascio del titolo abilitativo, il Comune ha la sola possibilità di procedere con l'espropriazione delle aree (le cui difficoltà sono state ampiamente descritte nei primi paragrafi del presente capitolo). Le criticità segnalate, hanno indotto, tra l'altro, il legislatore statale – dopo solo pochi anni dalla sua introduzione – a limitare l'ambito di operatività del Programma pluriennale di attuazione, rendendolo obbligatorio per i soli Comuni aventi una popolazione superiore ai 10.000 abitanti (cfr. art. 6, comma 2 del d.l. n. 9/1982).

In una prospettiva di superamento delle gravi incongruenze derivanti dalla inadeguata valorizzazione della coordinata temporale nell'ambito della gestione degli interventi di governo del territorio, la più recente legislazione regionale in materia urbanistica – come già osservato nei precedenti paragrafi – ha implementato un nuovo modello di pianificazione, definito “a due stadi”: ad una parte del piano urbanistico comunale di durata indeterminata e destinata a tracciare le linee essenziali di sviluppo del territorio, si affianca una parte contenente specifici obiettivi di intervento cronologicamente determinati. Alla prima delle due parti (c.d. **dimensione strutturale**) è affidato, in altri termini, il compito di definire gli indirizzi a cui si ispira l'intero piano e gli obiettivi di fondo che intende raggiungere, il che ne impone un'efficacia a tempo indeterminato, sino all'emanazione di un nuovo piano; la c.d. **dimensione operativa**, al contrario, è chiamata a definire concretamente quali interventi sono destinati ad essere effettivamente posti in essere e, soprattutto, in che tempi ciascun intervento debba essere realizzato.

La descritta separazione tra dimensione strutturale e operativa del piano sottolinea, evidentemente, come il fattore tempo rappresenti una coordinata essenziale per un coerente ed efficace governo del territorio, e finisce inevitabilmente per incidere anche sul rapporto tra potere conformativo e proprietà privata: il piano operativo, infatti, non si limita a riconoscere in capo ad un soggetto la possibilità di realizzare una certa volumetria sulla propria area, ma impone allo stesso anche il rispetto di una tempistica nell'esercitare la suddetta facoltà.

11. *La pianificazione comunale attuativa*

Come illustrato nei paragrafi precedenti, la legge generale urbanistica n. 1150/1942 ha previsto un modello di pianificazione a tre livelli: piani di area vasta a livello regionale e/o provinciale; piani generali comunali, estesi all'intero territorio comunale; piani di attuazione, estesi a parti del territorio comunale interessate da trasformazioni urbane. In realtà, può accadere che, in relazione a determinate aree completamente o in buona parte urbanizzate, già il piano generale di secondo livello contenga nel dettaglio le tipologie di interventi da realizzarsi e le modalità attraverso cui ciò debba avvenire.

Tuttavia, nella maggior parte delle ipotesi, **il Piano regolatore generale** – dovendo coprire l'intero territorio comunale – **non contiene previsioni particolareggiate delle diverse trasformazioni urbane ivi individuate**, quanto piuttosto disposizioni aventi il carattere di direttive, dalle quali è possibile evincere unicamente i caratteri generali della scelta urbanistica, gli obiettivi perseguiti ed i principi che dovranno essere seguiti. In altri termini, una parte considerevole degli effetti della pianificazione di secondo livello è destinata a concretizzarsi non immediatamente, bensì in maniera differita, a seguito dell'approvazione di successivi strumenti pianificatori di dettaglio.

In tali casi, pertanto, lo stesso Piano regolatore generale rinvia a successivi **piani di attuazione** l'indicazione dettagliata delle **modalità di esecuzione attraverso cui è possibile realizzare gli interventi previsti**.

La circostanza che un piano comunale generale affidi ad un piano di terzo livello il compito di provvedere all'attuazione delle direttive di secondo livello per una determinata zona, comporta, tra l'altro, che – **fino a quando non venga approvato il piano di attuazione** – **il privato proprietario non potrà ottenere il rilascio del titolo abilitativo** necessario per la concretizzazione della sua capacità edificatoria. In assenza di piano attuativo, quindi, sono consentiti unicamente gli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e (in presenza di specifici requisiti) ristrutturazione edilizia (cfr. art. 9, comma 2 del d.P.R. n. 380/2001). L'obbligo della previa approvazione del piano attuativo non può essere superato né dimostrando che l'area interessata dall'intervento è già sufficientemente urbanizzata, né imponendo in capo al proprietario la realizzazione delle opere di urbanizzazione necessarie all'atto del rilascio del titolo edilizio.

Nei paragrafi che seguono saranno analizzati i caratteri essenziali e le finalità dei principali strumenti di pianificazione di terzo livello. Come si illustrerà, negli anni il legislatore statale ha affiancato all'unico piano attuativo originariamente contemplato (il Piano particolareggiato), ulteriori strumenti di pianificazione di dettaglio, alcuni a carattere generale (Piano di lottizzazione), altri, invece, finalizzati alla soddisfazione di interessi pubblici settoriali (ad es. Piano di zona per l'edilizia economica e popolare, Piano di recupero, Piano per gli insediamenti produttivi).

11.1. *Il Piano particolareggiato*

La legge urbanistica generale n. 1150/1942 aveva originariamente introdotto il Piano particolareggiato, quale unico strumento di pianificazione attuativa, finalizzato per l'appunto a contenere disposizioni aventi il livello di dettaglio necessario per poter, da un lato, permettere all'Amministrazione di espropriare le aree necessarie per la realizzazione delle infrastrutture e delle opere di urbanizzazione, e, dall'altro, consentire ai privati proprietari di ottenere i titoli abilitativi per poter usufruire del diritto di edificare.

Il rapporto gerarchico-piramidale che caratterizza il sistema di pianificazione italiano comporta che il Piano particolareggiato è chiamato a far proprie e portare ad esecuzione le scelte già effettuate in sede di pianificazione comunale generale, senza poterle mettere in discussione o modificarle. Tuttavia, è ben possibile che in alcune aree le direttive di trasformazione urbana originariamente presenti nel Piano regolatore generale risultino in parte obsolete o inopportune, il che imporrebbe una (seppur ridotta) **capacità di adattamento del piano di terzo livello**.

Tale esigenza è stata recepita dal legislatore statale, che nell'art. 25, lett. a) della l. n. 47/1985 ha demandato alla legislazione regionale il compito di prevedere «*procedure semplificate per la approvazione degli strumenti attuativi in variante agli strumenti urbanistici generali*». In tal modo, si è dato l'avvio a quel processo, oggi ampiamente sviluppato, teso a valorizzare l'applicazione del **principio di flessibilità** all'interno del sistema di pianificazione urbanistica. Per quanto riguarda nello specifico i rapporti che intercorrono tra Piano regolatore generale e piano attuativo, tale flessibilità è agevolata dalla circostanza che ai piani attuativi è oggi in buona parte richiesto di conformarsi alle direttive presenti nella parte strutturale del piano, e

non più di rispettare vincoli specifici in relazione ai singoli interventi sul territorio.

L'art. 13 della l. n. 1150/1042 individua il **contenuto minimo** del Piano particolareggiato, eventualmente integrabile con ulteriori previsioni qualora la legislazione regionale intenda implementare modelli più articolati di tale strumento. In particolare, nel Piano particolareggiato devono in ogni caso essere indicate:

- a) le reti stradali e i principali dati altimetrici di ciascuna zona;
- b) le masse e le altezze delle costruzioni lungo le principali strade e piazze;
- c) gli spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico;
- d) gli edifici destinati a demolizione o ricostruzione ovvero soggetti a restauro o a bonifica edilizia;
- e) le suddivisioni degli isolati in lotti fabbricabili secondo la tipologia indicata nel piano;
- f) gli elenchi catastali delle proprietà da espropriare o da vincolare;
- g) la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

Accanto ai suddetti elaborati tecnici, è prevista altresì la redazione di una relazione illustrativa contenente l'esplicazione degli obiettivi del piano e delle scelte compiute, nonché l'elaborazione di un piano finanziario. Quest'ultimo è finalizzato a dimostrare la fattibilità degli interventi previsti e, a tale scopo, deve contenere una previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e, più in generale, necessarie per l'attuazione del piano, nonché l'indicazione delle risorse economico-finanziarie impegnate.

La **disciplina statale dell'approvazione** del Piano particolareggiato prevede l'adozione da parte del Consiglio comunale e l'approvazione da parte della Regione; ma tale *iter* non trova ormai alcuna attuazione, in quanto le diverse leggi urbanistiche regionali hanno tutte introdotto una disciplina semplificata, che nella gran parte dei casi contempla l'attribuzione alla Giunta o al Consiglio comunale (e non alla Regione o alla Provincia) della approvazione definitiva del piano. In ogni caso, nel corso del procedimento di adozione devono essere rispettati i diritti di partecipazione dei soggetti interessati, ai quali deve essere data la possibilità di presentare osservazioni o opposizioni, anche alla luce della circostanza che **l'approvazione dei Piani particolareggiati equivale a dichiarazione**

di pubblica utilità delle opere in essi previste, risultando quindi prodromica alla futura espropriazione delle aree necessarie per la realizzazione di opere di pubblica utilità.

Il sistema gerarchico-piramidale comporta che **l'approvazione del Piano particolareggiato non può prevedere varianti al Piano regolatore generale**. Tuttavia, in molte leggi urbanistiche regionali è contemplata un'elencazione di tipologie di modifiche di ridotta portata che possono essere inserite nel Piano particolareggiato in quanto non configurano varianti al piano sovraordinato. Si tratta, ad esempio, delle modifiche tecniche che si rendono necessarie alla luce di più dettagliati rilievi della zona; o della precisazione di tracciati viari; o, ancora, degli adeguamenti delle perimetrazioni degli interventi resi necessari da esigenze sopravvenute quali ritrovamenti archeologici, o l'imposizione di nuovi vincoli.

Mentre il Piano regolatore generale ha efficacia a tempo indeterminato, sino a che non venga sostituito da un nuovo piano di secondo livello, il legislatore ha previsto che il Piano particolareggiato abbia una **durata di dieci anni**. Entro tale periodo di tempo, pertanto, tutte le prescrizioni contenute nel piano attuativo devono aver trovato esecuzione, sia da parte dell'Amministrazione (per quanto riguarda gli interventi di interesse pubblico), sia da parte dei privati (in relazione alla capacità edificatoria a ciascuno riconosciuta). Di conseguenza, decorsi dieci anni, eventuali interventi (previsti ma) non realizzati non possono essere eseguiti, in quanto le prescrizioni di piano non hanno più alcuna efficacia, fatto salvo l'obbligo di osservare a tempo indeterminato, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso. Permane, ovviamente, anche l'efficacia delle disposizioni di indirizzo che il Piano regolatore generale prevede per quella zona.

11.2. I Piani per l'edilizia residenziale pubblica

La risoluzione del problema abitativo costituisce uno dei temi principali delle politiche urbanistiche. La casa rappresenta non solo una necessità per ciascun essere umano, ma anche l'ambiente che contribuisce in maniera determinante alla formazione dell'individuo. Al fine di rispondere alle esigenze di quella parte della popolazione che non è in grado di soddisfare autonomamente il proprio diritto alla casa, lo Stato italiano è inizialmente intervenuto mediante il ri-

conoscimento di incentivi economici (mutui, agevolazioni fiscali, ecc.) che, però, ha condotto a risultati non soddisfacenti.

Il primo intervento legislativo di tipo non frammentario in questo campo si è avuto con la l. n. 167/1962, che ha imposto l'obbligo, per i Comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti o capoluoghi di Provincia, di dotarsi di un **Piano di zona per l'edilizia economica e popolare** (PEEP). Per le restanti Amministrazioni comunali l'approvazione di un Piano di zona è una facoltà, che viene esercitata nel caso si registri una forte domanda di abitazioni ad un affitto ridotto rispetto ai valori di mercato. Il PEEP appartiene alla categoria dei piani attuativi di terzo livello, ed è finalizzato ad individuare le zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico, nonché alla realizzazione di opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico.

Una delle scelte di maggior rilievo che l'Amministrazione deve compiere prima di approvare un PEEP riguarda il numero di alloggi da realizzare (il cd. **dimensionamento** del Piano). A tal fine, il Comune è tenuto a prevedere il fabbisogno abitativo per il successivo decennio; sulla base di tale previsione, l'Amministrazione potrà poi decidere di soddisfare una quota tra il 40% ed il 70% del suddetto fabbisogno. Ad esempio, se si ipotizza che nei successivi 10 anni un Comune necessiterà di 100 nuovi alloggi di tipo economico/popolare, il piano potrà programmare la realizzazione di un numero minimo di 40 e massimo di 70 abitazioni. Non sarà possibile prevedere la soddisfazione dell'intera esigenza (ovvero la realizzazione di 100 alloggi) in quanto i fondi pubblici comunali sono limitati e non è possibile utilizzarli unicamente (o quasi) per soddisfare un solo interesse pubblico.

Un'altra importante **scelta** da compiere è quella **dell'area su cui realizzare quanto programmato**. La legge indica in via preferenziale che tali interventi, oltre a concretizzarsi nel recupero di vani già esistenti, ricadano nelle zone di espansione a carattere residenziale (zona C del PRG), e ciò al fine di collocare anche le abitazioni delle fasce di popolazione meno abbiente in un contesto di sviluppo dell'intera città, evitando fenomeni di ghettizzazione e di degrado delle periferie urbane.

Il PEEP deve contenere una serie di indicazioni necessarie alla razionale e adeguata realizzazione degli alloggi e delle opere di urbanizzazione ad essi connesse. In particolare, il **contenuto minimo** del piano è rappresentato da: a) la rete stradale e la delimitazione

degli spazi riservati ad opere ed impianti di interesse pubblico, nonché ad edifici pubblici o di culto; b) la suddivisione in lotti delle aree, con l'indicazione della tipologia edilizia e, ove del caso, l'ubicazione e la volumetria dei singoli edifici; c) la profondità delle zone laterali a opere pubbliche, la cui occupazione serva ad integrare le finalità delle opere stesse ed a soddisfare prevedibili esigenze future.

L'approvazione di un PEEP consente alle Amministrazioni comunali di avviare il **procedimento di espropriazione** delle aree da destinare alla costruzione degli alloggi e dei relativi servizi, alloggi che saranno poi messi a disposizione dei ceti più deboli a costi bassi, o comunque inferiori ai normali prezzi di mercato. Una volta acquisita l'area mediante la procedura espropriativa, l'**attuazione del PEEP** può essere affidata a istituti operanti nel settore, cooperative edilizie o singoli privati, che si obbligano a realizzare gli edifici a carattere residenziale e le opere di urbanizzazione programmate.

L'Amministrazione comunale stipula un accordo con il soggetto attuatore, nel quale sono indicati, tra l'altro, i lotti delle aree interessate, gli elementi progettuali degli edifici da costruire, le caratteristiche costruttive e tipologiche, nonché i termini di inizio e di ultimazione dei lavori. Coloro ai quali è affidata la realizzazione degli alloggi, infatti, sono tenuti a rispettare una serie di **standard qualitativi** relativi sia alla vera e propria edificazione degli alloggi, sia alla urbanizzazione dell'area, in modo da assicurare adeguati livelli di vivibilità anche alle residenze destinate alle fasce di popolazione economicamente più deboli. Al riguardo, nel 2008 il legislatore ha introdotto la **definizione di alloggio sociale**, prevedendo, tra l'altro, che esso deve essere adeguato, salubre, sicuro, costruito secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, nonché composto da un numero di vani abitabili tendenzialmente non inferiore ai componenti del nucleo familiare.

Per quanto riguarda l'efficacia del PEEP, a differenza di quanto previsto per gli altri piani attuativi, il **termine di durata è di diciotto anni** (e non di dieci anni), termine entro cui devono essere completati i diversi interventi di costruzione e urbanizzazione previsti.

L'esperienza dei PEEP non si è rivelata in grado di affrontare in modo soddisfacente il problema del diritto alla casa, il che ha spinto il legislatore a portare avanti una serie di interventi paralleli, consistenti sia nella individuazione di condizioni di convenienza economica per la realizzazione di alloggi da offrire a regime agevolato, sia nel riconoscimento di contributi o agevolazioni fiscali.

A ciò deve aggiungersi che – a causa di una serie di fenomeni sociali che hanno caratterizzato il nostro Paese negli ultimi decenni (ad es. crisi economica e immigrazione) – è notevolmente aumentato il numero dei nuclei familiari che, pur non rientrando tra coloro che possono aspirare ad una abitazione realizzata con PEEP, hanno difficoltà a procurarsi una casa adeguata mediante il libero mercato. Sulla base di tali premesse, si assiste più di recente ad un fenomeno di grande interesse, denominato **Social housing**, contraddistinto da un approccio maggiormente sostenibile (anche da un punto di vista economico) circa la realizzazione di attività – l’offerta di alloggi, ma anche di servizi – dirette a coloro che non possono soddisfare, alle condizioni di mercato, il proprio bisogno abitativo, per l’assenza di un’offerta adeguata o per ragioni economiche. Tra le caratteristiche principali di tale modello vi sono: a) l’elaborazione di un programma che non si limiti all’aspetto residenziale dell’intervento, ma abbia una pluralità di obiettivi connessi alla riqualificazione e rinnovo di parti della città; b) la previsione di una partnership pubblico-privati, consistente sia nel coinvolgimento di imprese e proprietari dei suoli sia nell’attrazione di capitali privati; c) una particolare attenzione alla corretta gestione degli immobili realizzati al fine di rendere remunerativi gli investimenti.

In questa direzione, nel 2008 il legislatore statale ha emanato una legge (l. n. 133/2008) ove è disciplinato, tra l’altro, il c.d. **Piano casa**, ovvero la previsione di una serie di interventi volti ad agevolare l’incremento del patrimonio immobiliare destinato prioritariamente alla realizzazione della “prima casa” per categorie sociali svantaggiate (giovani coppie, anziani con pensione minima, immigrati, ecc.). In questo caso, tuttavia, oltre alla costruzione di nuovi alloggi, sono previste anche misure di recupero del patrimonio edilizio esistente, il tutto da realizzare nel rispetto dei criteri di efficienza energetica e di riduzione dell’inquinamento, nonché con il coinvolgimento di capitali anche privati.

11.3. *Il Piano di lottizzazione*

Nel 1967 – ovvero venticinque anni dopo la pubblicazione della legge urbanistica generale n. 1150/1942 – fu approvata la l. n. 765/1967, c.d. “legge-ponte”, così denominata in quanto avrebbe dovuto rappresentare una sorta di collegamento tra il vecchio modello di urbanistica ed un nuovo sistema, caratterizzato da una mag-

giore coerenza tra i piani di diverso livello e dall'introduzione di più efficaci strumenti contro il fenomeno dell'abusivismo edilizio.

Tra l'altro, con la legge-ponte venne introdotto un nuovo tipo di piano attuativo, denominato Piano di lottizzazione. Per **lottizzazione** si intende la trasformazione di un'area non urbanizzata, che preveda la realizzazione di una pluralità di edifici a scopo residenziale, turistico o industriale. In pratica, si ha una lottizzazione di un territorio ogniquale venga programmata la realizzazione di nuovi volumi su un'area prima destinata a verde pubblico o ad attività agricole, con contestuale realizzazione di strade, spazi di sosta, fognature, reti idriche ed idroelettriche, spazi verdi (**opere di urbanizzazione primaria**), nonché scuole, impianti sportivi, edifici religiosi o altre infrastrutture di interesse collettivo (**opere di urbanizzazione secondaria**). La lottizzazione, in altri termini, crea una nuova maglia del tessuto urbano preesistente, modificandone sostanzialmente le linee principali.

Il termine lottizzazione deriva dal fatto che quando si pianifica per la prima volta l'urbanizzazione di un territorio è fondamentale realizzare una **razionale suddivisione dell'area in lotti fabbricabili**, nonché assicurarsi che ciascun lotto sia servito da adeguate opere di urbanizzazione primaria e secondaria, tali da garantire un adeguato livello di vivibilità. A tali fini, per l'appunto, è stato introdotto il Piano di lottizzazione, al quale è stato riconosciuto il ruolo di piano di terzo livello, equivalente ed alternativo al Piano particolareggiato.

Una delle principali distinzioni che esistono tra Piano particolareggiato e piano di lottizzazione è che quest'ultimo è previsto "**ad iniziativa di parte**", nel senso che è il privato che intende procedere alla lottizzazione di un terreno a prendere l'iniziativa presentando all'Amministrazione comunale una ipotesi di piano. Spesso, in realtà, l'area interessata dalla lottizzazione è di proprietà di più persone, ed in questo caso occorre l'adesione di tutti per procedere, a meno che la legge regionale di settore non preveda che anche la semplice maggioranza dei proprietari possa presentare il piano.

In ogni caso, una volta presentata l'ipotesi di piano (contenente la suddivisione del territorio in lotti, l'individuazione delle aree necessarie per la realizzazione di opere di interesse generale, gli indici di edificabilità dei singoli lotti, ecc.), spetta all'Amministrazione comunale il compito, da un lato, di verificare la conformità ai piani sovraordinati e alla normativa edilizia, e dall'altro lato, di valutare la razionalità delle scelte effettuate. Una volta approvato il piano di lot-

tizzazione, la sua concreta esecuzione avverrà tramite il rilascio dei relativi permessi di costruire.

Per consentire tale rilascio, tuttavia, accanto all'approvazione del Piano di lottizzazione deve essere firmata anche una **convenzione di lottizzazione** tra l'Amministrazione comunale e i privati proprietari dell'area interessata dall'intervento di trasformazione urbanistica. Si tratta di un accordo nel quale vengono indicati una serie di obblighi reciproci tra le parti (proprietari e Amministrazione). Ad esempio, i proprietari si obbligano a pagare tutte le spese relative alle opere di urbanizzazione primaria e una quota parte di quelle relative alle opere di urbanizzazione secondaria, nonché a cedere gratuitamente al Comune le aree che occorrono per la realizzazione delle suddette opere; dal canto suo, l'Amministrazione si obbliga a garantire il successivo rilascio dei permessi e delle autorizzazioni necessarie.

In realtà, l'avvenuta approvazione di un piano di lottizzazione non attribuisce ai privati un vero e proprio diritto ad ottenere il successivo rilascio dei permessi necessari alla concreta attuazione di quanto programmato. Per ragioni di interesse pubblico che emergono successivamente alla stipula della convenzione, infatti, **l'Amministrazione comunale può venir meno agli obblighi**, ad esempio approvando una variante al Piano regolatore generale che non renda più realizzabili gli interventi previsti nel Piano di lottizzazione. Naturalmente l'Amministrazione deciderà di non rispettare gli obblighi indicati nella convenzione di lottizzazione solo nell'ipotesi in cui sia costretta a causa di ragioni di pubblico interesse gravi e dimostrabili, e solo dopo aver valutato soluzioni alternative meno lesive degli interessi dei privati proprietari.

Le convenzioni di lottizzazione rappresentano il modello della c.d. **urbanistica consensuale**, ovvero dei diversi accordi urbanistici che oggi vengono stipulati tra Amministrazione comunale e privati. Secondo il sistema tradizionale, le scelte di pianificazione urbanistica sono imposte dall'Amministrazione al cittadino, il quale può, al massimo, presentare osservazioni nel corso del procedimento di approvazione dei piani. Tramite la firma di un accordo, invece, le scelte delle modalità con cui si realizzano le trasformazioni urbane finiscono per essere il frutto di un dialogo tra le parti interessate, il che, tra l'altro, riduce fortemente il rischio che nasca un conflitto e che il privato impugni i provvedimenti innanzi al giudice.

Accanto al Piano di lottizzazione ad iniziativa privata, la legge consente anche l'approvazione di un **Piano di lottizzazione ad ini-**

ziativa pubblica. In questa ipotesi è il Comune ad invitare i proprietari di un'area destinata ad essere lottizzata a presentare un progetto di piano. Nel caso in cui i privati non rispondano, entro il termine previsto, all'invito dell'Amministrazione, quest'ultima provvede a predisporre un'ipotesi di lottizzazione che invia ai proprietari. Se i privati accettano la proposta si procede alla stipula della convenzione di lottizzazione; in caso contrario l'Amministrazione procede alla realizzazione degli interventi programmati attraverso l'espropriazione delle aree necessarie.

Per quanto riguarda il termine di efficacia del Piano di lottizzazione, nonostante la legge non dica nulla sul punto, la sostanziale equivalenza riconosciuta tra tale strumento ed il Piano particolareggiato consente di applicare anche in questo caso il **termine di durata decennale**, decorrente dalla data di stipula della convenzione.

11.4. *Il Piano per gli insediamenti produttivi.*

L'esigenza di consentire la realizzazione di nuove realtà produttive di carattere industriale, artigianale, commerciale o turistico, ha spinto il legislatore (l. n. 865/1971) ad introdurre uno specifico piano attuativo di terzo livello, il **Piano per gli insediamenti produttivi** (PIP).

Il PIP, in quanto piano attuativo, **può essere legittimamente adottato solo in presenza di un piano di secondo livello** (PRG), all'interno del quale devono essere individuate le aree destinate ad insediamenti produttivi (zone D). Ciò nonostante, la legge contempla procedimenti semplificati mediante i quali un PIP può essere approvato in variante ad un Piano regolatore generale.

Come già visto per i Piani di zona per l'edilizia economica e popolare, anche in questo caso la legge individua un **contenuto minimo** del piano: a) disegno della rete stradale; b) delimitazione delle zone destinate ad impianti di pubblico interesse; c) suddivisione delle aree in lotti; d) ubicazione, tipologia, modalità costruttive degli edifici; f) relazione economica giustificativa. A differenza di quanto previsto per i PEEP, però, non sono contemplate categorie di Comuni obbligati a dotarsi di un PIP, né è indicata una preferenza di area dove collocare tali interventi.

L'approvazione di un Piano per gli insediamenti produttivi ha, tra l'altro, l'effetto di dichiarare la pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza della realizzazione delle opere previste, il che consente

all'Amministrazione comunale di procedere con l'**espropriazione delle aree** comprese nel PIP. Il sacrificio subito dai proprietari delle zone espropriate è giustificato in ragione della capacità del Piano per gli insediamenti produttivi di contribuire al complessivo sviluppo del tessuto economico locale.

Successivamente, la **concreta realizzazione degli impianti** produttivi programmati può essere effettuata dalla stessa Amministrazione, oppure, in alternativa da soggetti privati ai quali l'area viene ceduta in concessione (per un periodo di tempo non inferiore a sessanta e non superiore a novantanove anni) o in proprietà. Anche in questo caso, è prevista la stipula di un **accordo tra il Comune ed i soggetti assegnatari delle aree**: tale atto contiene la disciplina degli oneri (economici e non) posti a carico del soggetto privato, nonché le sanzioni previste in caso di loro inosservanza, al fine di permettere all'Amministrazione comunale di verificare il rispetto (da un punto di vista tipologico e funzionale) degli interventi produttivi previsti in sede di piano.

Con l'approvazione di un Piano per gli insediamenti produttivi si intendono conseguire due diversi **obiettivi**: da un lato, garantire che gli interventi necessari per lo sviluppo economico di un'area vengano realizzati prestando attenzione alle ricadute che essi comportano sull'assetto del territorio; dall'altro lato, incentivare l'iniziativa economica delle imprese, offrendo loro la disponibilità delle aree necessarie ad un costo certamente inferiore rispetto a quello corrente nel libero mercato.

Per quanto riguarda il termine di efficacia del Piano per gli insediamenti produttivi, la legge prevede espressamente l'equivalenza tra tale strumento ed il Piano particolareggiato ed il conseguenziale **termine di durata decennale**, entro il quale devono necessariamente essere realizzati tutti gli interventi previsti.

11.5. I piani e i programmi di recupero e riqualificazione urbana

Tradizionalmente, i Piani regolatori generali erano chiamati a pianificare interventi sul territorio che consistevano, in buona parte, nell'incremento di aree urbanizzate, ovvero in nuova espansione. Ciò ha condotto, negli anni, al fenomeno dell'urbanizzazione diffusa (c.d. **sprawl urbano**) e al degrado di parti ingenti di città, con costi ambientali molto elevati anche a causa della necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria e secondaria sproporzionate rispetto alle utenze effettive.

L'emersione del problema ambientale rappresentato dall'eccesso di consumo di suolo e la sostanziale riduzione della presenza di nuove aree su cui espandere l'aggregato urbano hanno, negli ultimi decenni, imposto all'urbanistica una modifica di approccio, tesa a valorizzare strumenti in grado di **recuperare e riqualificare il patrimonio urbanistico ed edilizio già esistente**. In tale contesto sono nate, quindi, una serie di iniziative legislative che hanno introdotto nuovi piani e programmi, tutti destinati a promuovere una politica di pianificazione e programmazione volta a recuperare aree degradate attraverso la riconversione sia di edifici che di intere zone, rendendole conformi a standard (urbanistico-edilizi, ma anche di qualità della vita) adeguati.

Il primo di tali strumenti è il **Piano di recupero**, introdotto con la l. n. 457/1978, ed espressamente equiparato (anche per la sua durata decennale) al Piano particolareggiato. Prima di giungere alla vera e propria redazione del piano, la legge dispone che l'Amministrazione è tenuta ad accertare le condizioni di degrado esistenti e ad individuare le zone che necessitano di specifici interventi di riqualificazione. In particolare, il Consiglio comunale, in sede di adozione del Piano regolatore generale, deve **perimetrare le zone** nelle quali, in ragione di obiettive condizioni di degrado, si rende opportuno intervenire con lavori di recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante azioni rivolte alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso.

Se lo ritiene opportuno, l'Amministrazione comunale può, poi, effettuare una seconda perimetrazione all'interno delle zone di recupero, attraverso l'individuazione di singoli immobili, o intere aree per le quali il rilascio del titolo abilitativo è subordinato alla formazione del Piano di recupero. I proprietari delle aree che rientrano in questa ulteriore perimetrazione, quindi, possono ottenere l'autorizzazione per svolgere attività edilizia unicamente a seguito dell'approvazione del piano attuativo, e, in ogni caso, **non sono consentite tutte le tipologie di interventi edilizi**, bensì solo manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia e urbanistica.

Il Piano di recupero, dunque, si caratterizza per avere come oggetto specifico la **ridefinizione del tessuto urbano degradato**, attraverso un insieme sistematico di interventi, che può comportare anche la modifica dei lotti, degli isolati, e delle vie di comunicazione. Tuttavia, le attività

pianificate devono riguardare comunque il patrimonio edilizio esistente; la sua specifica connotazione di strumento di ricostruzione e riutilizzazione renderebbe illegittimo un Piano di recupero che prevedesse incrementi volumetrici ed un aumento del carico insediativo.

Anche in relazione al Piano di recupero, il legislatore ha previsto la possibilità che esso venga redatto, oltre che ad iniziativa pubblica, ad **iniziativa di privati proprietari**, purché questi rappresentino almeno i 3/4 del valore degli immobili presenti nella zona interessata. Sia che la proposta di piano venga presentata da soggetti privati, sia in caso di iniziativa pubblica, il piano deve essere comunque approvato entro tre anni dalla perimetrazione della zona di recupero effettuata in sede di Piano regolatore generale.

Particolarmente delicata, poi, è la redazione dei **Piani di recupero nei centri storici** (zona A) in quanto, in questi casi, non solo non è immaginabile abbattere edifici degradati o trasformare radicalmente un tessuto urbano, ma occorre anche prestare particolare attenzione al tipo di destinazione da attribuire agli immobili riqualificati, evitando attività incompatibili con il valore storico della zona o che richiamino quotidianamente una grande affluenza di persone.

Le istanze di recupero e riqualificazione del territorio hanno trovato risposta anche in ulteriori strumenti di intervento, che, però, a differenza del Piano di recupero, non configurano documenti attuativi del Piano regolatore generale. Si parla, al riguardo, di **urbanistica per progetti**, trattandosi di strumenti dotati di maggiore flessibilità rispetto alla rigidità di un piano urbanistico, nonché di immediata realizzabilità, grazie alla previsione di procedure più snelle ed al coinvolgimento di risorse economiche private.

Il modello di tale nuovo approccio è rappresentato dai **Programmi integrati di intervento** (cfr. art. 16, l. n. 179/1992), destinati a coordinare e integrare tra loro diverse forme di intervento (su scala urbana e architettonica), in grado di incidere complessivamente sull'intera riorganizzazione dell'area. Al contrario dei Piani di recupero, l'approvazione del Programma integrato di intervento non presuppone la previa perimetrazione di una "zona di recupero", potendo interessare diverse parti del territorio, e sono consentiti anche (limitati) interventi di nuova edificazione, laddove necessari per la riqualificazione del contesto urbano.

L'aspetto di maggior interesse di tale strumento, tuttavia, è rappresentato dalla circostanza che, anche al fine di attrarre finanziamenti privati, è riconosciuto un **ruolo più centrale al cittadino**: il

privato non deve limitarsi a proporre un piano che attui una scelta di recupero già presa dall'Amministrazione comunale nella pianificazione di secondo livello, ma può prospettare interventi di riqualificazione del tutto nuovi, anche chiedendo una variante alle previsioni di piano. Un altro profilo di interesse consiste, poi, nella valorizzazione delle ricadute positive che interventi di riqualificazione complessiva di intere parti del tessuto urbano possono avere sugli **standard di qualità ambientali**. Di conseguenza, in tali programmi è possibile prevedere azioni di recupero di aree "degradate" dal punto di vista dei fattori ambientali, consistenti, ad esempio, nel rendere più fluida la mobilità, nel ridurre le fonti di inquinamento acustico, ecc.

La stessa legge n. 179/1992 (artt. 2 e 11) ha previsto, inoltre, la facoltà, per le Amministrazioni comunali, di co-finanziare e procedere all'approvazione di **Programmi di riqualificazione urbana**. Tali strumenti di intervento sono direttamente finalizzati ad avviare il recupero edilizio e funzionale di aree in Comuni ritenuti strategici (da un punto di vista sociale o economico), attraverso: a) recupero di opere di urbanizzazione primaria e secondaria; b) interventi di edilizia non residenziale che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita; c) interventi di edilizia residenziale che incrementino la qualità architettonica della zona. Anche in questa ipotesi è previsto l'obbligo che i finanziamenti pubblici siano affiancati da investimenti privati, così come è contemplata la possibilità di realizzare interventi in variante agli strumenti di pianificazione urbanistica, mediante la stipula di un accordo tra Regione e Comune.

L'art. 11 del d.l. n. 398/1993 ha, poi, introdotto i **Programmi di recupero urbano** (PRU), ulteriore strumento finalizzato alla riqualificazione di parti del territorio, anch'esso operante con il concorso di risorse sia pubbliche che private, ma avente un campo di azione più limitato rispetto a quello proprio dei programmi integrati di intervento e dei programmi di riqualificazione urbana. In particolare, i PRU si prefiggono la realizzazione, la manutenzione e l'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie e secondarie; il completamento dei complessi urbanistici esistenti; nonché l'inserimento di elementi di arredo urbano, con conseguente illegittimità di previsioni comportanti un notevole incremento del patrimonio edilizio esistente.

Più di recente la l. n. 166/2002 ha introdotto i **Programmi di riabilitazione urbana**: essi configurano strumenti promossi dagli enti locali, di intesa con gli ulteriori enti e Amministrazioni competenti

in tema di disciplina del territorio, che possono avere ad oggetto interventi di demolizione e ricostruzione di edifici e delle relative attrezzature e spazi di servizio, finalizzati alla riqualificazione di porzioni urbane caratterizzate da degrado fisico, economico e sociale, nel rispetto della normativa in materia di tutela storica, paesaggistico-ambientale e dei beni culturali. Ciò che connota in modo peculiare questi strumenti rispetto a quelli precedentemente descritti è l'obbligo – in capo agli enti locali promotori – di trasmettere al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con cadenza annuale, una relazione sull'attuazione dei programmi di riabilitazione urbana e sugli effetti di risanamento ambientale e civile ottenuti. Si configura, in poche parole, un sistema in base al quale da un lato, la fase dell'iniziativa è affidata agli enti locali – i soggetti pubblici più “vicini” agli interessi del territorio e, per questo, maggiormente consapevoli delle effettive esigenze dello stesso – dall'altro, si fornisce all'Amministrazione statale un potere di controllo e verifica dei risultati, in grado di evidenziare eventuali inerzie o inefficienze.

12. Dal recupero alla rigenerazione urbana partecipata

Negli ultimi anni, il modello di urbanistica consensuale – ovvero l'uso di strumenti di intervento sul territorio con i quali le scelte non sono imposte autoritativamente dall'Amministrazione, bensì condivise con i cittadini – ha trovato ampia attuazione soprattutto nell'ambito della riqualificazione delle aree urbane.

In molte leggi urbanistiche regionali sono previste forme di intervento che si ispirano a tale modello e che, in realtà, non sono finalizzate solo al recupero urbanistico edilizio dell'esistente, ma si pongono un più ambizioso obiettivo di **rigenerazione urbana**. Con questo termine si intende la realizzazione di un insieme coordinato di interventi non solo urbanistico/edilizi, ma anche socio-economici, in un'ottica di contenimento del consumo di suolo, incremento della sostenibilità ambientale e della qualità della vita. L'idea è che, ad esempio, riqualificando un'area degradata, ristrutturando edifici fatiscenti, introducendo nuovi spazi di aggregazione sociale, si possa avviare una dinamica che incide positivamente sul tessuto economico e sociale di quel territorio.

Tuttavia, può accadere che la riqualificazione urbana di una zona degradata e l'inserimento di funzioni e servizi in grado di attrarre nuovi

residenti, causi una crescita dei prezzi degli immobili e dei canoni di affitto, con consequenziale allontanamento dal quartiere delle fasce più deboli della popolazione. Tale fenomeno è definito **gentrificazione** ed è proprio per evitarne la formazione che le più recenti esperienze di rigenerazione urbana prevedono la partecipazione attiva dei residenti e sono spesso accompagnate da piani di accompagnamento sociale per i soggetti più deboli.

Le tipologie di intervento che si ispirano alla rigenerazione urbana sono molto variegata, ma sono tutte accomunate da caratteristiche comuni, quali: a) il recupero di aree degradate e di immobili abbandonati; b) l'integrazione di interventi di tipo urbanistico/edilizio e di tipo socio/economico; c) il coinvolgimento attivo della comunità di riferimento, attraverso la previsione di momenti di partecipazione sia nelle fasi di ideazione degli interventi che di attuazione degli stessi.

Tra le esperienze di maggior interesse è possibile ricordare le azioni con le quali le Amministrazioni comunali stimolano i cittadini a presentare proposte per il recupero di beni pubblici degradati e abbandonati da destinare alla fruizione collettiva (si parla, al riguardo, di **beni comuni urbani**). Il coinvolgimento della comunità, in questi casi, avviene sia nel momento della scelta della funzione a cui destinare l'immobile da recuperare (attraverso l'organizzazione di forum e dibattiti pubblici), sia nell'affidamento agli stessi cittadini della gestione delle concrete attività (culturali, sociali, ecc.) da porre in essere. In questo modo sono gli stessi cittadini (riuniti in comitati o associazioni) – con la supervisione e l'aiuto (anche economico) dell'Amministrazione – a realizzare gli interventi di recupero dell'edificio dismesso, per poi offrire al resto della comunità servizi di interesse generale, che vanno dall'organizzazione di mostre, alla realizzazione di attività collettive per anziani o bambini, fino all'apertura di veri e propri consultori per chi soffre di un disagio sociale.

Esistono, poi, altre esperienze interessanti, quali i **microprogetti di arredo urbano** (cfr. art. 189, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016). In questo caso, le Amministrazioni comunali possono affidare ai cittadini residenti la sola manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano (ad es. aiuole o parchi) o di immobili destinati ad attività collettive sociali e culturali. Si tratta di interventi a scala più ridotta, ma comunque molto rilevanti in quanto trasmettono l'idea che la città è di tutti e di ciascuno, ed è quindi anche una responsabilità di tutti e di ciascuno conservare un adeguato livello di qualità e vivibilità urbana.

Riferimenti giurisprudenziali

1. La nozione di diritto urbanistico

Corte cost., 13 luglio 1990, n. 327, in *www.cortecostituzionale.it*: “L’estensione dell’efficacia del piano può trovare adeguata giustificazione nell’esigenza di far salva una visione organica dell’intero territorio regionale e di provvedere alla tutela dei valori paesistici nel quadro di una valutazione complessiva dei valori sottesi alla disciplina dell’assetto urbanistico”.

2. I beni pubblici e i beni comuni

Cass. civ., sez. un., 16 febbraio 2011, n. 3813, in *Urb. e app.*, 2011, 553: “Là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell’ormai datata prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica, “comune” vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini”.

Cass. civ., sez. un., 26 luglio 2002, n. 11101, in *Arch. civ.*, 2003, 532: “La sdemanializzazione tacita non può desumersi dalla sola circostanza che un bene non sia più adibito anche da lungo tempo ad uso pubblico, ma è ravvisabile solo in presenza di atti e fatti che evidenzino in maniera inequivocabile la volontà della p.a. di sottrarre il bene medesimo a detta destinazione e di rinunciare definitivamente al suo ripristino”.

3. La proprietà. L’espropriazione per pubblica utilità

Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, in *www.cortecostituzionale.it*: “I vincoli assumono certamente carattere patologico quando vi sia una indefinita reiterazione o una proroga sine die o all’infinito (attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano

aggiungendosi le une alle altre), o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza (sentenza n. 344 del 1995). Ciò ovviamente in assenza di previsione alternativa dell'indennizzo (sentenze n. 344 del 1995; n. 575 del 1989), e fermo, beninteso, che l'obbligo dell'indennizzo opera una volta superato il periodo di durata (tollerabile) fissato dalla legge (periodo di franchigia)".

3.1. *I soggetti e le fasi del procedimento espropriativo*

Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2015, n. 1317, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "La decadenza del vincolo espropriativo non esclude, quanto meno in astratto, che l'amministrazione possa reiterare lo stesso vincolo. Il provvedimento che proceda in tal senso deve essere congruamente motivato in ordine alla persistenza delle ragioni di diritto pubblico sottese alla necessità della reiterazione per escludere una inutile perpetuazione della situazione di compressione del diritto del privato".

3.2. *L'occupazione temporanea e l'acquisizione sanante*

Cass. civ., sez. un., 6 febbraio 2019, n. 3517, in *CED Cassazione*, 2019: "In materia di espropriazione per pubblica utilità, la cd. acquisizione sanante di cui all'art. 42-bis del d.P.R. n. 327 del 2001 ha natura di procedimento espropriativo semplificato di carattere eccezionale, volto a ripristinare la legalità amministrativa con effetto non retroattivo, il cui scopo non è quello di sanatoria di un precedente illecito perpetrato dall'Amministrazione, bensì quello, autonomo, di soddisfare attuali ed eccezionali ragioni di interesse pubblico, redimibili esclusivamente attraverso il mantenimento e la gestione delle opere già realizzate "sine titulo"; ne consegue che l'adozione di tale provvedimento presuppone una valutazione discrezionale degli interessi in conflitto qualitativamente diversa da quella tipicamente effettuata nel normale procedimento espropriativo, non limitata genericamente alla eccessiva difficoltà od onerosità delle possibili soluzioni ma volta ad accertare l'assenza di ragionevoli alternative all'acquisizione – prima fra tutte la restituzione del bene – in relazione alle quali il proprietario deve essere posto in grado di svolgere il proprio ruolo partecipativo secondo le regole generali sulla partecipazione del privato al procedimento amministrativo".

Cons. Stato, sez. II, 28 novembre 2019, n. 8119, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nell’ipotesi di illecito spossessamento di un sedime del privato da parte dell’Amministrazione, con irreversibile trasformazione per la costruzione di un’opera pubblica, il privato, anche quando vi sia stata dichiarazione di pubblica utilità, può domandare la restituzione del bene o, in alternativa, chiedere il risarcimento del danno da perdita del bene, commisurato al valore del fondo”.

4. I vincoli conformativi

Cons. Stato, sez. II, 21 gennaio 2020, n. 476, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “I vincoli di destinazione imposti dal piano regolatore generale per attrezzature e servizi, fra i quali rientra ad esempio il verde pubblico attrezzato, realizzabili anche ad iniziativa privata o promiscua in regime di economia di mercato, hanno carattere particolare, ma sfuggono allo schema ablatorio e alle connesse garanzie costituzionali in termini di alternatività fra indennizzo e durata predefinita, non costituendo vincoli espropriativi, bensì soltanto conformativi, funzionali all’interesse pubblico generale”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 27 dicembre 2019, n. 6149, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Devono considerarsi conformativi, e non espropriativi, i vincoli che comportano una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non implicino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di ablazione del bene; essi non sono soggetti a decadenza e hanno validità a tempo indeterminato”.

Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2019, n. 2677, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’imposizione di vincoli conformativi non comporta la perdita definitiva della proprietà privata, ma importa limitazioni agli interventi edilizi in funzione degli obiettivi di tutela dell’interesse pubblico e, differentemente dei vincoli espropriativi, non comporta indennizzi per le limitazioni previste dallo strumento urbanistico”.

T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 24 ottobre 2019, n. 518, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “In conformità ai criteri individuati da Corte Cost., 20 maggio 1999 n. 179, vanno configurati come conformativi i vincoli che incidono su di una generalità di beni, nei confronti di una pluralità indifferenziata di soggetti, in funzione della destinazione dell'intera zona in cui i beni medesimi ricadono in dipendenza delle sue caratteristiche intrinseche, ovvero del rapporto per lo più spaziale con un'opera pubblica. Viceversa, si configurano quali vincoli preordinati all'espropriazione, ovvero aventi carattere sostanzialmente espropriativo, quelli segnatamente incidenti su beni determinati ed imposti in funzione non già di una generale destinazione di zona ma ai fini della localizzazione di un'opera pubblica, ovvero tali da implicare uno svuotamento incisivo della proprietà. In tale contesto la giurisprudenza riconosce natura conformativa, con la conseguenza dell'inapplicabilità in tale evenienza dell'istituto della decadenza di cui all'art. 2 della L. 1187 del 1968 e, ora, dell'art. 9 del T.U. 327 del 2001, alle destinazioni a: “parco urbano”; “verde pubblico”; “verde urbano” o “verde attrezzato”, posto che tale destinazione non impedisce ogni possibilità di utilizzazione dei terreni da parte dei proprietari”.

5. Il sistema della pianificazione “a cascata”

T.A.R. Toscana, sez. I, 16 gennaio 2017, n. 38, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nella gerarchia delle fonti regolanti la disciplina di pianificazione del territorio non può porsi in dubbio la prevalenza del Piano strutturale sul Regolamento urbanistico essendo il primo lo strumento di indirizzo programmatico che detta le linee generali e i principi ispiratori della pianificazione urbanistica comunale con una durata tendenzialmente indeterminata (T.A.R. Toscana, sez. I, 27 giugno 2016 n. 1090). Tanto alla luce del fatto che il Piano strutturale è uno degli strumenti della pianificazione territoriale (art. 9 l. reg. n. 1/2005), mentre il Regolamento urbanistico è qualificato come atto di “governo del territorio” alla stregua dei piani complessi di intervento e dei piani attuativi (art. 10 l. reg. citata)”.

6. La pianificazione territoriale di coordinamento

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 23 settembre 2016, n. 1696,

in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il Piano Territoriale Regionale e i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale hanno efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento, fatte salve le previsioni che, ai sensi della stessa legge, abbiano efficacia prevalente e vincolante”.

7. I vincoli a tutela dei c.d. “interessi differenziati”

Cons. Stato, sez. IV, 12 giugno 2017, n. 2861, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all’interesse pubblico all’ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.”.

8. La pianificazione comunale generale

Cons. Stato, sez. IV, 29 maggio 2015, n. 2685, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La P.A. gode di un’amplissima discrezionalità nel contenuto delle scelte del piano di valorizzazione urbana. Tuttavia, non solo l’esercizio del potere discrezionale può essere comunque censurato almeno in alcuni casi limite, quando appaia manifestamente illogico, irragionevole, contraddittorio, errato nei presupposti o viziato nel procedimento, ma al contempo questa sostanziale insindacabilità si attenua fortemente quando lo strumento urbanistico incida su un’area determinata, rendendosi allora necessaria una motivazione specifica”.

Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 1980, n. 114, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “In sede di disciplina urbanistica del territorio la

p. a. non gode di una assoluta libertà di azione, bensì di un potere discrezionale, da esercitare nel rispetto dei limiti e vincoli derivanti dalle superiori fonti normative (quale, ad esempio, il piano regolatore generale) nonché da criteri di logicità e di razionalità delle scelte da effettuare”.

8.1. *Il contenuto e gli effetti*

Cons. Stato, sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5081, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo; uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli, non in astratto, ma in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia di un armonico sviluppo di tutte le attività a carattere economico e sociale ad essi correlate”.

T.A.R. Molise, sez. I, 5 giugno 2008, n. 556, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Costituisce principio di diritto pacifico in giurisprudenza quello secondo cui alla scadenza dei vincoli derivanti dalla zonizzazione di una determinata area, per effetto del decorso del termine quinquennale previsto dall’art. 2 della legge n. 1187/1968, sorge l’obbligo dell’ente di provvedere alla nuova destinazione urbanistica, fermo restando che nelle more troverà applicazione la disciplina delle c.d. “zone bianche”.

Cons. Stato, sez. IV, 21 ottobre 2008, n. 5147, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Poiché il P.R.G. può determinare le linee essenziali di assetto di un’area del territorio comunale, anche con previsioni di dettaglio, non deve ritenersi necessario uno strumento attuativo al fine di rendere legittima l’approvazione di una P.R.G. che, disciplinando un’area produttiva (in parte già esistente), ha previsto una strada per rendere facilmente accessibile l’area stessa, quantunque questa finisca per dividere in due un lotto di un unico proprietario”.

Cons. Stato, sez. IV, 12 dicembre 2000, n. 6584, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Sono legittime le indicazioni

grafiche contenute nella planimetria allegata al piano in assenza di insanabile contrasto con le prescrizioni scritte, che consente di ritenere queste ultime prevalenti per la loro portata precettiva”.

8.2. *Il procedimento*

Cons. Stato, sez. IV, 17 ottobre 2018, n. 5945, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La ratio sottesa all’applicazione del piano adottato in regime di salvaguardia [è quella di] garantire che l’area oggetto di due successive discipline pianificatorie (l’una approvata e l’altra solo adottata), venga preservata (salvaguardata appunto) in vista dell’approvazione del nuovo piano”.

T.A.R. Toscana, sez. I, 24 febbraio 2015, n. 295, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’eventuale rigetto delle osservazioni mosse da cittadini al PRG deve essere accompagnato da una motivazione che faccia almeno riferimento al contrasto delle osservazioni con le linee portanti del piano, che si congrua rispetto agli elementi di fatto e di diritto posti alla base delle osservazioni e che tenga presente il loro apporto civico”.

Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2014, n. 2563, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il mancato adeguamento al PAI - piano di assetto idrogeologico è elemento che incide sulla possibilità di approvazione del piano regolatore generale, atteso che, se è ben vero che il PAI non è norma di legge, è del pari vero che la giurisprudenza in riferimento alla disciplina della legge 18 maggio 1989 n. 183, ora trasfusa nel D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha evidenziato come i piani e gli strumenti di pianificazione connessi alla tutela dell’assetto idrogeologico del territorio hanno propria complessiva autonoma rilevanza ai fini della pianificazione del territorio, come ad esempio per l’identificazione della fascia di rispetto di tutti i corsi d’acqua, della quale costituiscono un ‘prius’ logico e funzionale”.

9. *La perequazione urbanistica*

T.A.R. Toscana, sez. I, 31 ottobre 2012 n. 1752, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il privato, nel momento in cui riceve la propria potenzialità edificatoria, è obbligato a concedere gra-

tuitamente al Comune parte del proprio terreno, al fine di permettervi la realizzazione di opere di interesse pubblico o lo sfruttamento delle quote edificatorie da parte di coloro le cui aree sono dal piano dichiarate non edificabili”.

10. *Tempo e trasformazione del territorio. Il programma pluriennale di attuazione*

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 13 novembre 2006, n. 12334, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’art. 13 della legge 28 gennaio 1977 n. 10, riguardante il programma pluriennale di attuazione, quale mezzo di graduazione nel tempo della trasformazione del territorio, non costituisce norma di principio della legislazione urbanistica, per cui una legge regionale può introdurre disposizioni capaci d’innovare le funzioni tipiche del suddetto programma”.

Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2005, n. 2769, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “È legittimo il mancato inserimento di aree nel programma pluriennale di attuazione se adeguatamente motivato con riferimento a ragioni di carattere generale rispondenti all’esigenza di una programmazione degli interventi rispettosa dell’ordinato sviluppo del territorio e del razionale impiego di risorse pubbliche”.

11. *La pianificazione comunale attuativa*

Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7463, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “In presenza di una normativa urbanistica generale che preveda per il rilascio del titolo edilizio in una determinata zona l’esistenza di un piano attuativo, non è consentito superare questa prescrizione facendo leva sulla situazione di sufficiente urbanizzazione della zona stessa né surrogare l’assenza del piano attuativo con l’imposizione di opere di urbanizzazione all’atto del rilascio del titolo edilizio”.

11.1. *Il Piano particolareggiato*

Cons. Stato, sez. IV, 22 gennaio 2019, n. 536, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Ai sensi dell’ art. 17, comma 1, l. n. 1150 del

1942, decorso il termine stabilito per l'esecuzione del piano particolareggiato (cui è assimilabile il piano di lottizzazione), questo diventa inefficace per la parte in cui non abbia avuto attuazione; tuttavia, rimane fermo a tempo indeterminato l'obbligo di osservare, nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti, gli allineamenti e le prescrizioni di zona in esso stabiliti".

T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 23 dicembre 2011, n. 3184, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Ai sensi dell'art. 12, comma 1, d.P.R. n. 327 del 2001, la dichiarazione di pubblica utilità delle opere comprese in un piano particolareggiato promana dalla delibera di approvazione del suddetto piano e non già dal successivo atto di approvazione del progetto definitivo; è dunque dalla suddetta delibera che decorrono i termini per l'emanazione del decreto di esproprio contemplati nell'art. 13, comma 3, t.u. sugli espropri".

11.2. I Piani per l'edilizia residenziale pubblica

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 7 agosto 2017, n. 9231, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Costituisce obbligo dell'Amministrazione Comunale l'individuazione delle aree di localizzazione dei previsti interventi di un piano di zona per l'edilizia economica e popolare, indispensabile per l'attuazione dell'intero progetto, anche in mancanza di accordo tra le cooperative interessate, al fine del concreto perseguimento del primario interesse pubblico alla celere, piena ed efficace attuazione del Piano stesso, oltre che a tutela dei soggetti attuatori realmente intenzionati ad avviare il prima possibile i loro interventi, esercitando i diritti edificatori loro assegnati".

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 8 marzo 2016, n. 1264, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Alla scadenza del P.E.E.P. (Piano di edilizia economica popolare), se certamente si ha la caducazione delle dichiarazioni di pubblica utilità ex lege e dei vincoli espropriativi che ne derivano ai sensi dell'art. 9 della Legge n. 167/1962, resta salvo il vincolo conformativo derivante dalle destinazioni di zona che il Piano, in quanto strumento attuativo del P.R.G., ha posto; pertanto, la scadenza del Piano non determina l'automatica preclusione alla realizzazione di interventi edificatori in ipotesi conformi alle predette prescrizioni di zona destinate a sopravvivere alla decadenza dei vincoli espropriativi".

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 5 luglio 2016, n. 7700, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Le scelte che incidono sul territorio – coinvolgenti anche profili di natura economica e sociale di non poco momento per la popolazione residente o comunque interessata all’organizzazione degli assestamenti giuridici e territoriali della zona – devono essere necessariamente effettuate sulla base di una adeguata e approfondita istruttoria nonché accompagnate da una adeguata motivazione circa i presupposti che hanno indotto l’ente ad assumere determinate decisioni, da cui possa, tra l’altro, evincersi la ragionevolezza e l’attendibilità di esse (tanto più se si considera che risultano coinvolti interessi particolari quale è quello dell’esigenza abitativa)”.

11.3. *Il Piano di lottizzazione*

Cass. civ., sez. I, 25 luglio 2016, n. 15340, in *Foro amm.*, 2016, 2319: “La convenzione di lottizzazione è uno strumento urbanistico volto a suddividere il terreno in lotti fabbricabili e ad assicurare la conciliazione dell’interesse dei singoli privati lottizzanti con quello più generale di un corretto assetto del territorio”.

11.4. *Il Piano per gli insediamenti produttivi*

Cons. Stato, sez. IV, 1 agosto 2018, n. 4734, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Le scelte pianificatorie non sono condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d’uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle imprese con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante, con il solo limite dell’esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione in uno strumento urbanistico esecutivo (piano di lottizzazione, piano particolareggiato, piano attuativo) approvato o convenzionato, o quantomeno adottato, e tale quindi da aver ingenerato un’aspettativa qualificata alla conservazione della precedente destinazione”.

Cons. Stato, sez. V, 15 gennaio 2020, n. 377, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il piano per gli insediamenti produttivi è non solo uno strumento di pianificazione urbanistica nel senso tradizionale, ma anche e soprattutto uno strumento di politica economica, poiché ha la

funzione di incentivare le imprese, con l'offerta, ad un prezzo politico, previa espropriazione ed urbanizzazione, delle aree occorrenti per il loro impianto o la loro espansione, così realizzandosi un trasferimento di ricchezza dal proprietario espropriato all'assegnatario, per essere l'indennità di espropriazione di gran lunga inferiore al valore di mercato degli immobili espropriati”.

11.5. I Piani e i programmi di recupero e riqualificazione urbana

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 29 aprile 2019, n. 2270, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il Piano di recupero deve avere ad oggetto il recupero urbanistico, quello edilizio, la riqualificazione ambientale e paesistica e il recupero delle superfici minime individuate dal D.M. n. 1444 del 2 aprile 1968, configurandosi quale piano attuativo a contenuto generale in cui tutte le previsioni, anche quelle non residenziali, debbono essere finalizzate al recupero urbano e, quindi abitativo, ma anche economico e sociale”.

T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. II, 30 luglio 2013, n. 579, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “I piani di riqualificazione urbana costituiscono strumenti di programmazione urbanistica, ad iniziativa pubblica o privata, che riguardano ampi ambiti urbani, compromessi dal dispiegarsi disomogeneo dell'attività edilizia e specificamente rivolti, attraverso un insieme sistematico e coordinato di interventi, alla riqualificazione degli ambiti di intervento nel loro complesso; esiste, pertanto, una correlazione indefettibile fra ambiti di intervento e programmi di riqualificazione urbana, con la conseguenza che questi devono coprire l'intero territorio identificato come unitario, risultando inammissibili proposte parziali, che inficiano la logica di coordinamento sottesa alla disciplina di settore”.

12. Dal recupero alla rigenerazione urbana partecipata

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 13 dicembre 2019, n. 1967, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Gli interventi di rigenerazione urbana rappresentano gli strumenti che sono volti a promuovere la riqualificazione di parti significative di città e sistemi urbani mediante interventi organici di interesse pubblico. Essi devono fondarsi su un'idea-guida di rigenerazione legata ai caratteri ambientali e stori-

co-culturali dell'ambito territoriale interessato, alla sua identità e ai bisogni e alle istanze degli abitanti, e comportano un insieme coordinato di interventi in grado di affrontare in modo integrato problemi di degrado fisico e disagio socio-economico”.

Bibliografia essenziale

S. AMOROSINO, *Una rilettura costituzionale della proprietà a rilevanza urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 1/2019, 3 ss.; M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto di governo del territorio*, Torino, 2014; M. CALABRÒ, I. DEL GIUDICE, P. LOMBARDI, *Diritto urbanistico*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 57 ss.; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2014, 1261 ss.; D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione. Dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, 2002; D. DE PRETIS, A. SIMONATI (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2017; R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, 237 ss.; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012; G. MARI, *Occupazioni sine titulo, espropriazione indiretta, acquisizione sanante e obblighi restitutori: gli orientamenti della giurisprudenza (ordinaria e amministrativa) a confronto*, in *Rivista giur. edilizia*, 1-2/2016, 69 ss.; G. MARI, *Proprietà e piano regolatore generale comunale. Profili generali*, in A. GAMBARO E U. MORELLO (diretto da), *Trattato dei diritti reali, Volume IV, Proprietà e pianificazione del territorio*, a cura di S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI, Milano, 2012, 151 ss.; G.C. MENGOLI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2014; G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019; F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2017; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 473 ss.; F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino, 2018; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2018; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico. Manuale breve*, Milano, 2020; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2017.

CAPITOLO III

EDILIZIA

SOMMARIO: 1. Il regolamento edilizio. – 2. L'organizzazione del controllo e della vigilanza sull'attività edilizia. Lo Sportello Unico dell'Edilizia. – 3. L'evoluzione della disciplina dell'attività edilizia. – 4. Tipologie di interventi edilizi. – 5. Interventi edilizi "liberi". – 6. Titoli abilitativi. – 6.1. Interventi soggetti a CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata). – 6.2. Interventi soggetti a SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) e a SCIA alternativa al permesso di costruire. – 6.3. Interventi soggetti a permesso di costruire. – 6.4. Il procedimento di rilascio del permesso di costruire. – 6.5. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici. – 7. L'agibilità degli edifici. – 8. Tipologie di abusi edilizi. – 9. Le sanzioni amministrative. – 10. Le sanzioni penali. – 11. La lottizzazione abusiva. – 12. L'accertamento di conformità. – 13. Il condono edilizio. – 14. La normativa tecnica edilizia. – 14.1. L'eliminazione delle barriere architettoniche. – 14.2. Le costruzioni in zone sismiche. – *Riferimenti giurisprudenziali.* – *Bibliografia essenziale.*

1. Il regolamento edilizio

Il regolamento edilizio rappresenta l'atto normativo nel quale sono contenute le prescrizioni relative alle modalità costruttive per ciascun ambito comunale. Le **origini** del regolamento edilizio comunale sono risalenti nel tempo. Infatti, già negli ordinamenti statali preunitari la disciplina in materia edilizia nei centri urbani risultava affidata alla potestà dei Comuni.

Soltanto con la l. n. 1150 del 1942 si ebbe una disciplina organica del regolamento edilizio comunale con un'articolata disciplina del potere dei Comuni di redigere tale atto al fine di assicurare un'adeguata normativa in materia urbanistico-edilizia. Tale disciplina è stata in seguito integrata e parzialmente sostituita dalla c.d. legge ponte n. 765 del 1967.

Ad oggi, i principali riferimenti normativi si rinvergono nel Testo Unico dell'Edilizia (art. 2, comma 4 e art. 4, comma 1, del D. Lgs. n. 380/2001) secondo il quale il **contenuto minimo** del regolamento edilizio che i Comuni adottano deve essere rappresentato dalla disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle relative pertinenze.

Il regolamento ha natura giuridica di **fonte normativa secondaria** e le sue previsioni presentano i caratteri della **generalità** e dell'**astrattezza**.

Fino a qualche anno fa, ciascuna Amministrazione comunale era libera di individuare la struttura del proprio regolamento, nonché di definire autonomamente le diverse fattispecie che riguardano l'attività costruttiva. Nel 2016, Governo, Regioni e Autonomie locali, in sede di Conferenza unificata, hanno predisposto uno schema di **regolamento edilizio-tipo**, al fine, da un lato, di semplificare le norme e gli adempimenti e, dall'altro lato, di individuare una serie di definizioni uniformi per l'intero territorio nazionale (ad es. cosa debba intendersi per Superficie Territoriale, o per Carico urbanistico, o, ancora, per Sottotetto).

Il regolamento edilizio contiene **norme di dettaglio** che hanno il fine di disciplinare le modalità di costruzione dei singoli edifici con specifico riferimento alle disposizioni che attengono non solo alle norme tecnico-estetiche (relative all'aspetto dei fabbricati, alla loro altezza minima e massima, all'ampiezza dei cortili interni etc.) e igienico-sanitarie (da intendersi in senso ampio, compreso le distanze tra i fabbricati), ma anche alle norme di sicurezza e vivibilità. Con tale espressione si è inteso conferire al Comune il potere di adottare tutte quelle misure che in base alle singole esigenze siano in grado di assicurare la pubblica e privata incolumità, oltre che un ambiente salubre.

Alla luce di quanto illustrato appare evidente come il regolamento edilizio sia uno strumento normativo contenente norme di dettaglio che si intersecano (e, a volte, persino contrastano) con quelle del **Piano Regolatore Generale** (PRG), il quale, tuttavia, ha natura di provvedimento amministrativo e non di atto normativo.

Il **procedimento di formazione** del regolamento edilizio comunale si articola, in base a quanto stabilito nella disciplina statale, in tre fasi: l'adozione, l'approvazione e la pubblicazione. Per quanto riguarda la prima fase, il regolamento edilizio comunale viene adottato dal Consiglio Comunale su proposta della Giunta. La seconda fase è invece di competenza della Regione e deve avvenire entro 180 giorni dalla presentazione del progetto di regolamento edilizio. Infine, la pubblicazione viene effettuata sulla base delle prescrizioni dello statuto del singolo Comune che ha adottato il regolamento edilizio.

2. L'organizzazione del controllo e della vigilanza sull'attività edilizia. Lo Sportello Unico dell'Edilizia

L'attività edilizia e il controllo esercitato sulla stessa rientrano nelle competenze proprie del Comune, in particolare dell'Ufficio tecnico. La legge urbanistica fondamentale n. 1150 del 1942 attribuì al **Podestà** la competenza al rilascio delle licenze edilizie necessarie alla realizzazione di interventi edilizi (art. 31). E sempre al Podestà veniva affidata la vigilanza sulle costruzioni onde assicurarne la rispondenza alle norme vigenti e ai piani, provvedendo la stessa autorità ad adottare, nel caso di illeciti, provvedimenti di sospensione e di sanzione definitiva, sino alla demolizione.

Nel 1942 si era nel regime fascista. Il Podestà non era altro che un funzionario del Ministero dell'Interno, la cui carriera professionale, evidentemente, non dipendeva di certo dal consenso elettorale, trattandosi di un funzionario pubblico, bensì da altri fattori propri di una carriera burocratica peraltro in un ordinamento di tipo dittatoriale.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1948) e dell'ordinamento democratico, le leggi del periodo fascista furono adeguate al nuovo sistema e, per quanto concerne le competenze riguardanti l'esercizio dell'attività edilizia e il controllo del territorio, esse non furono modificate, ma semplicemente trasposte in capo ai **Sindaci**, così ritenendosi che questi ultimi – dovendo provvedere all'attività amministrativa in ambito comunale – fossero l'ideale prosecuzione istituzionale dei Podestà. Si trattò, purtroppo, di un grave errore: i Sindaci erano sì organi comunali, ma eletti (all'epoca) da parte dei Consigli comunali. Essi dunque erano organi a legittimazione democratica di secondo grado, in quanto tali inclini a dar conto del proprio operato ai rispettivi elettorati, sensibili ad assecondarne – sebbene in misura correlata al differente tasso di cultura civica sussistente nei diversi bacini elettorali del Paese – le aspettative o cercando di prodigarsi al riguardo pur di vedere confermati i mandati alle successive scadenze elettorali.

Questa situazione pose le premesse per dar vita a quello che si è rivelato nel tempo un vero e proprio saccheggio del territorio, specie in quelle aree del territorio a minor tasso di coscienza pubblica: l'affidamento delle competenze sul controllo del territorio ai Sindaci è stata, probabilmente, tra le cause maggiormente incentivanti il dilagante fenomeno dell'abusivismo.

Nella consapevolezza di tanto, a fine anni '90 si pensò di dare una svolta a tale situazione, spostando le competenze da un organo demo-

craticamente eletto (il Sindaco) ad uno di carriera burocratica (il **Dirigente dell'Ufficio tecnico**). Tuttavia l'innato tasso di ipocrisia e di approssimazione non di rado presente nel Legislatore italiano determinò il fallimento della scelta. Le competenze in materia di controllo del territorio furono infatti spostate a seguito della entrata in vigore della l. n. 127 del 1997, omettendo (o fingendo di omettere) di considerare che la carriera di quei funzionari prescelti, in particolare la loro nomina e la loro revoca, costituiva prerogativa rimessa al potere degli stessi Sindaci, sicché questi ultimi potevano continuare di fatto a gestire indirettamente la rilevante materia mediante personale sottoposto in modo stringente ai loro *desiderata*. Allo stato questa è la situazione che perdura nelle vigenti previsioni legislative.

Occorre tuttavia tener conto del fatto che sopravvenute ragioni di organizzazione pubblica e modelli organizzativi già sperimentati in altri settori dell'amministrazione pubblica hanno condotto alla istituzione di un nuovo istituto di coordinamento e semplificazione dell'attività amministrativa in materia edilizia, denominato **Sportello Unico dell'Edilizia-SUE**. Esso è stato istituito con l'entrata in vigore del Testo Unico dell'Edilizia, di cui al D. Lgs. 6 giugno 2001, n. 380, dandosi vita ad un nuovo strumento di livello comunale volto a consentire al cittadino l'interlocuzione con un soggetto unico per realizzare un progetto in materia edilizia.

Lo Sportello Unico è competente a:

a) ricevere le denunce di inizio attività (oggi SCIA, compresa quella relativa alla agibilità), le domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, nonché i progetti approvati dalla Soprintendenza;

b) fornire informazioni in materia edilizia e predisporre a tal fine, un archivio informatico in grado di fornire informazioni;

c) adottare i provvedimenti in materia di accesso ai documenti amministrativi in favore di chiunque vi abbia interesse;

d) rilasciare permessi di costruire, nonché tutte le certificazioni rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia del territorio, tra le quali rientrano quelle attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimentali a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio e di qualsiasi altro tipo;

e) curare i rapporti tra amministrazione comunale, privato ed altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto di istanza o denuncia;

f) acquisire, direttamente o mediante conferenza di servizi, ai fini del

rilascio del permesso di costruire o di presentazione di una SCIA, tutti gli atti di assenso necessari alla realizzazione dell'intervento edilizio.

Uno dei pregi della disciplina in esame è la previsione secondo la quale l'Ufficio cura gli incombenzi necessari ai fini dell'acquisizione degli atti di assenso necessari alla realizzazione dell'intervento edilizio, "anche mediante conferenza di servizi". In tale contesto, tutti i procedimenti che hanno un evolversi parallelo rispetto a quello principale confluiscono, quali sub-procedimenti preliminari, nell'unico procedimento di rilascio del titolo edilizio. È la stessa amministrazione, nella specie il Comune, ad avere l'onere di portare a conclusione i procedimenti presupposti prima di procedere al rilascio del titolo. Il responsabile dello Sportello unico ha non solo l'onere di richiedere i necessari atti di assenso, bensì, eventualmente, anche quello di attivarsi nei confronti delle diverse amministrazioni coinvolte.

3. L'evoluzione della disciplina dell'attività edilizia

La prima disposizione legislativa contenente riferimenti alla materia urbanistica risale alla L. 20 marzo 1865 n. 2248. Ma la necessità di far precedere l'attività edificatoria realizzata all'interno dei centri abitati dal rilascio di un provvedimento amministrativo fu prevista per la prima volta dal Regio Decreto 25 marzo 1935 n. 640.

La l. 17 agosto 1942 n. 1150 – legge fondamentale urbanistica italiana – istituì, poi, la **licenza edilizia**, un **provvedimento amministrativo gratuito** che, inizialmente previsto solo nei centri abitati e nelle zone di espansione dell'aggregato urbano previste nel p.r.g., a seguito della l. 6 aprile 1967 n. 765 (c.d. legge ponte) divenne necessario per la realizzazione di opere ubicate sull'intero territorio comunale, così statuendo: è tenuto a ottenere il rilascio della licenza edilizia «chiunque intenda eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere alla esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno».

Una (invero solo apparente) innovazione ebbe luogo dopo altri dieci anni per effetto della l. 28 gennaio 1977 n. 10 (c.d. legge Bucalossi) con la quale la "vecchia" licenza edilizia fu sostituita dalla **concessione edilizia**.

Il mutamento sembrò avere notevole portata non presentandosi come un cambiamento meramente nominale. In altri termini, la concessione edilizia avrebbe dovuto inaugurare nell'ordinamento un nuovo

sistema nel quale il diritto di proprietà, per la prima volta, veniva privato del suo connotato più tipico ossia del diritto di edificare. Insomma, a seguito della sostituzione prodotta dalla concessione edilizia al proprietario di un fondo non sarebbe più spettata la facoltà di costruire, ma tale facoltà egli avrebbe potuto acquisirla solo a seguito del rilascio di una concessione che, a differenza dell'autorizzazione (e della licenza), gli avrebbe attribuito quel diritto di edificare di cui prima non godeva (sulla differenza tra autorizzazione e concessione si rinvia al cap. I). La novità introdotta dalla L. n. 10 del 1977 appariva, insomma, di rilevanti dimensioni, in grado di incidere profondamente sul regime della proprietà (e in particolare sulla questione della vigenza dei vincoli urbanistici a tempo indeterminato).

Come fu poi accertato, tale approdo interpretativo si spingeva al di là delle stesse intenzioni del legislatore che con la modifica operata aveva inteso solo trasformare la precedente licenza edilizia, provvedimento a carattere gratuito, in un provvedimento a **carattere oneroso** (di qui la concessione) per far fronte alle esigenze imposte dai costi di urbanizzazione a carico delle Amministrazioni locali, determinati da qualsiasi nuova edificazione.

Sul tema, fu chiamata ad intervenire la Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 5 del 1980, poté chiarire che con l'uso del termine "concessione edilizia", quale provvedimento necessario ai fini della realizzazione di interventi di trasformazione del territorio, in realtà il legislatore non aveva affatto inteso separare il diritto di edificare ed il diritto di proprietà, connubio costituzionalmente garantito; l'uso del termine concessione era da rapportarsi solo alla volontà del legislatore di rendere oneroso quel provvedimento. In questo modo, la concessione edilizia, pur avendo sostituito la licenza, ne manteneva in vita la natura con la sola differenza di essere ormai un provvedimento a carattere oneroso.

Con il **Testo Unico dell'Edilizia, d. lgs. n. 380 del 2001**, anche la concessione edilizia vide la propria fine, sostituita dal **permesso di costruire**, un provvedimento amministrativo a titolo oneroso avente comunque sempre natura giuridica di autorizzazione.

Le modifiche introdotte dal richiamato T.U. sono state, invero, numerose, e hanno toccato l'intera materia edilizia, incidendo, tra l'altro, sull'individuazione e qualificazione delle opere (art. 3), sulla liberalizzazione dell'attività edilizia per alcune opere a basso impatto urbanistico (art. 6), sulla tipologia dei titoli abilitativi (con l'introduzione della DIA, denuncia di inizio attività, in seguito sostituita dalla SCIA). Il regime giuridico degli interventi edilizi è attualmente articolato in: attività edili-

zia libera, interventi soggetti a CILA (comunicazione inizio lavori asseverata), a SCIA (segnalazione certificata di inizio attività), e a permesso di costruire.

4. *Tipologie di interventi edilizi*

Riveste grande importanza la corretta individuazione della tipologia di intervento edilizio che si intende realizzare, in quanto la legge prevede per ciascun tipo di intervento un regime differente in relazione al titolo abilitativo necessario. Il sistema edilizio introdotto dal T.U. del 2001 riconduce i diversi **tipi d'intervento edilizio** alle seguenti categorie le cui definizioni sono state più volte modificate dal legislatore (da ultimo, con il d.l. Semplificazioni n. 76 del 2020, convertito con l.n. 120 del 2020):

- manutenzione ordinaria;
- manutenzione straordinaria;
- restauro e risanamento conservativo;
- ristrutturazione edilizia;
- nuova costruzione;
- ristrutturazione urbanistica.

Costituiscono **interventi di manutenzione ordinaria** quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie a integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti. In pratica, tali interventi sono finalizzati alla conservazione del buono stato dell'immobile in modo da essere mantenuto nel breve periodo idoneo all'uso cui è adibito, con esclusione delle modifiche incidenti sulla destinazione urbanistica e sulle strutture portanti e divisorie dell'immobile stesso (ad esempio interventi per intonaci, pitturazione e rivestimenti interni; sostituzione e riparazione di infissi interni ed esterni con altri dalle medesime caratteristiche; sostituzione dei pavimenti; riparazione delle opere fognanti private; sostituzione e adeguamento degli impianti idrici, elettrici, di riscaldamento, sempre che non comportino alterazione dei locali, aperture fisse nelle facciate o modifiche ai volumi tecnici ecc.).

Costituiscono **interventi di manutenzione straordinaria**, le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche urbanisticamente rilevanti delle de-

stinazioni di uso implicanti incremento del carico urbanistico. Sono da ricomprendersi nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria pure quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico, purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione d'uso. Sono inoltre compresi interventi di modifica dei prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie a mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non arrechino pregiudizio al decoro architettonico dell'edificio e questo non risulti sottoposto a vincolo ai sensi del Codice dei Beni culturali.

Gli **interventi di restauro e di risanamento conservativo** sono quelli rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché compatibili con tali elementi. Tali interventi comprendono il consolidamento, ripristino e rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio. Il restauro riguarda immobili sottoposti a vincolo, al contrario del risanamento conservativo.

L'attività di restauro e risanamento conservativo è caratterizzata, quindi, da una serie di interventi su elementi costitutivi o accessori che afferiscono agli adeguamenti tipologici, igienico-sanitari e strutturali dell'edificio edilizio, consentendone in definitiva un uso maggiormente adeguato alle concrete esigenze dell'organismo edilizio.

A differenza degli interventi di manutenzione straordinaria, che riguardano singole parti (anche strutturali) del manufatto, quelli di restauro e risanamento conservativo si caratterizzano per essere attuati attraverso una serie di opere coordinate tra loro per effetto di un progetto unitario riferito all'intero edificio globalmente considerato.

Gli **interventi di ristrutturazione edilizia** sono quelli rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. L'attività di ristrutturazione può attuarsi attraverso una serie di interventi che, singolarmente

considerati, ben potrebbero ricondursi agli altri tipi in precedenza enunciati. L'elemento caratterizzante, però, è la connessione finalistica delle opere eseguite, le quali devono essere valutate nel loro complesso al fine di individuare se esse siano o meno rivolte al recupero edilizio dello spazio attraverso la realizzazione di un edificio in tutto o in parte nuovo.

In altri termini, il comune denominatore di tutte le figure di ristrutturazione è costituito dall'esistenza di un insieme sistematico di opere capaci di portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente: laddove sussista solo tale comune denominatore, si è in presenza della c.d. **ristrutturazione edilizia leggera**. Si parla, invece, di **ristrutturazione c.d. pesante** nel caso in cui sussista, oltre al succitato elemento, anche una modifica della volumetria complessiva dell'edificio o un mutamento della destinazione d'uso relativamente agli immobili compresi nei centri storici (zona A) nonché nel caso di modificazione della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti in immobili sottoposti a vincoli storico-culturali o paesaggistici.

Ancora tra le opere di ristrutturazione vanno ricompresi gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche plano-volumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'installazione di impianti tecnologici e l'efficientamento energetico. Nei casi previsti dalla legge o dai piani urbanistici comunali, possono essere previsti incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione purché risulti possibile accertarne la preesistente consistenza. Per gli immobili sottoposti a vincolo del Codice dei Beni culturali o ubicati nell'ambito dei centri storici (zona A), o in zone assimilabili alla zona A in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti, di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e quelli di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia solo ove ne siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche plano-volumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente, in assenza di incrementi di volumetria. Il d.l. n. 76 del 2020, convertito in l.n. 120 del 2020, ha disposto che in qualsiasi caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, la ricostruzione è comunque consentita nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti. Eventuali incentivi volumetrici riconosciuti per l'intervento pos-

sono essere realizzati con ampliamenti fuori sagoma o con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito. L'art. 2-bis del T.U. dispone anche che gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti solo nell'ambito di piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale nelle seguenti zone: zone A o zone assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani comunali, centri e nuclei storici consolidati e ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico.

La definizione delle opere di **nuova costruzione** ha, invece, **caratteristiche residuale** comprendendo tutti quegli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio non rientranti nelle categorie della manutenzione, del restauro, del risanamento conservativo o della ristrutturazione edilizia, che hanno, come conseguenza, la trasformazione permanente del suolo inedificato. Costituisce, pertanto, "costruzione" in senso tecnico-giuridico qualsiasi manufatto tridimensionale, comunque realizzato, che comporti una ben definita occupazione del terreno e dello spazio aereo (anche la realizzazione di un'area di deposito materiali realizzata mediante soletta di cemento su un terreno rientra nel concetto di nuova costruzione).

Costituiscono, ad esempio, **interventi di nuova costruzione**:

- 1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente;
- 2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal Comune;
- 3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;
- 4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;
- 5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali *roulotte*, *camper*, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o delle tende e delle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione che siano collocate, anche in via continuativa, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, e a condizione che tali strutture non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno;

6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualifichino come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto, ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato.

Gli **interventi di ristrutturazione urbanistica**, infine, configurano una sommatoria di opere rivolte a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico e coordinato di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

In tema di modificazione della destinazione d'uso va precisato che, salvo diversa previsione nelle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante urbanisticamente ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, anche se non accompagnata dall'esecuzione di opere, che comporti l'assegnazione dell'immobile ad una diversa categoria funzionale tra queste: a) residenziali; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale. Tali categorie comportano un diverso codice urbanistico. A meno che non ci sia una diversa previsione nella legge regionale o nei piani comunali, il mutamento all'interno della stessa categoria è sempre ammesso.

Il d.l. Semplificazioni n. 76 del 2020, convertito in l.n. 120 del 2020, ha inserito nel T.U. la disciplina degli "usi temporanei" di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico. Il Comune può consentire, stipulando una convenzione, l'uso temporaneo di immobili di proprietà pubblica o privata allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi a favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale. L'uso temporaneo, la cui durata è stabilita nella convenzione, non comporta il mutamento di destinazione d'uso dei suoli e delle unità immobiliari interessate.

5. Interventi edilizi "liberi"

Gli **interventi edilizi liberi** sono quelli che possono essere realizzati

dal proprietario senza che sia necessario alcun titolo edilizio o comunicazione/segnalazione all'Amministrazione. Il privato realizza l'intervento in assoluta autonomia e, per tale ragione, essi sono, appunto, definiti liberi.

In questa categoria rientrano:

- interventi di manutenzione ordinaria;
- interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw;
- interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni o di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo che abbiano carattere geognostico, ad esclusione di attività di ricerca di idrocarburi, e che siano eseguite in aree esterne al centro edificato;
- movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvopastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;
- opere stagionali e dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità, comunque entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'Amministrazione comunale;
- opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, anche per aree di sosta, che siano contenute entro l'indice di permeabilità, ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
- pannelli solari e fotovoltaici, a servizio degli edifici, da realizzare al di fuori dei centri storici;
- aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici.

Con riguardo alle opere dirette a soddisfare esigenze contingenti e temporanee, è opportuno precisare che è possibile eseguire i suddetti interventi senza alcun titolo abilitativo unicamente nelle ipotesi in cui non sussistano più restrittive disposizioni previste dalla disciplina regionale e dagli strumenti urbanistici e, comunque, nel rispetto delle altre normative di settore incidenti sulla disciplina urbanistica (ad esempio la normativa in tema di beni culturali e paesaggistici).

Quanto alle **opere temporanee per attività di ricerca nel sottosuolo** aventi carattere geognostico o eseguite in aree esterne al centro edificato, l'esclusione del previo titolo abilitativo deriva non tanto dal ridotto impatto sul territorio, quanto dalla temporaneità dell'intervento.

Il **decreto 2 marzo 2018 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti** contiene il **glossario** che reca l'elenco non esaustivo delle principali opere realizzabili in regime di attività edilizia libera. Anche se **non esaustivo**, si tratta di un elenco puntuale, che semplifica il riconoscimento degli interventi realizzabili senza autorizzazioni o comunicazioni.

6. Titoli abilitativi

6.1. Interventi soggetti a CILA (*comunicazione di inizio lavori asseverata*)

Gli interventi non riconducibili all'attività edilizia libera o subordinati a permesso di costruire oppure a SCIA possono essere eseguiti previa comunicazione dell'inizio dei lavori, da inviare – anche per via telematica – da parte dell'interessato all'amministrazione competente, fatte salve le prescrizioni di strumenti urbanistici, di regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

È onere dell'interessato trasmettere all'Amministrazione comunale l'elaborato progettuale e la **Comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA)**, firmata da un tecnico abilitato. Questi – sotto propria responsabilità – è tenuto ad attestare che:

- i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti;
- i lavori sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia;
- non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio.

Inoltre, nella comunicazione devono essere riportati i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori.

In caso di mancata comunicazione asseverata dell'inizio dei lavori è prevista una **sanzione pecuniaria** pari a 1.000 euro, che è ridotta di due terzi se la comunicazione è effettuata spontaneamente quando l'intervento è in corso di esecuzione.

La presentazione di una CILA è prevista per gli interventi di **manu-**

tenzione straordinaria cosiddetta leggera (che non devono riguardare i prospetti o le parti strutturali dell'edificio); nonché per gli **interventi di restauro e risanamento conservativo, qualora non incidano sulle parti strutturali dell'edificio.**

6.2. *Interventi soggetti a SCIA (segnalazione certificato di inizio attività) e a SCIA alternativa al permesso di costruire*

La **Segnalazione certificata di inizio attività** (SCIA) è un atto di un soggetto privato (non di una pubblica Amministrazione, che ne è invece destinataria), e non costituisce, pertanto, esercizio di un potere pubblico. Nel rinviare al Cap. I per una più ampia analisi dei caratteri della SCIA, è sufficiente qui ricordare che l'introduzione del meccanismo della Segnalazione certificata ha l'obiettivo di rendere più semplice (da un punto di vista burocratico) l'intrapresa di alcune attività per il cittadino, il quale, in cambio, si assume in via diretta la responsabilità della sua iniziativa (insieme ai soggetti che con lui partecipano, quali il progettista, il direttore dei lavori e l'impresa esecutrice). Dal canto suo, l'Amministrazione non è più chiamata a rilasciare un'autorizzazione preventiva, bensì ad esercitare un'azione di controllo (successivo) e verifica della sussistenza dei presupposti necessari per l'utilizzo della SCIA (inibendo o ordinando la sospensione dei lavori entro 30 giorni dalla presentazione della segnalazione in caso di esito negativo della verifica).

Sono realizzabili mediante SCIA i seguenti interventi edilizi minori:

- opere di manutenzione straordinaria allorquando comportino modifiche delle parti strutturali degli edifici o riguardino i prospetti (manutenzione straordinaria cosiddetta pesante);
- interventi di restauro e risanamento conservativo relativi a parti strutturali dell'edificio;
- interventi di ristrutturazione edilizia leggera;
- varianti a permessi di costruire già rilasciati che non incidano sui parametri urbanistici e sulle volumetrie, che non cambino destinazione d'uso e la categoria edilizia e non alterino la sagoma dell'edificio se sottoposto a vincolo culturale o paesaggistico e non violino le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire.

La SCIA è prevista altresì per le varianti a permessi di costruire che non comportino una *variazione essenziale*, a condizione che siano conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e siano attuate dopo l'acquisizione degli eventuali atti di assenso prescritti dalla normativa sui vincoli paesaggistici, idrogeologici, ambientali, di tutela del patri-

monio storico, artistico e archeologico e dalle altre normative di settore.

Per gli interventi sottoposti a SCIA è previsto che **i lavori possono iniziare immediatamente**, una volta presentata la relativa documentazione.

La c.d. **SCIA alternativa al permesso di costruire** prevede la possibilità di procedere, mediante segnalazione certificata di inizio attività, in alternativa alla richiesta di rilascio di un permesso di costruire, per le seguenti attività:

1. interventi di ristrutturazione edilizia pesante, che portino cioè ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici oppure che, limitatamente agli edifici ubicati nei centri storici, comportino mutamenti della destinazione d'uso oppure gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a vincoli di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio;
2. interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi contenenti precise disposizioni plano-volumetriche, tipologiche, formali e costruttive;
3. interventi di nuova costruzione in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche.

In ipotesi di SCIA alternativa al permesso di costruire, la particolare rilevanza dei succitati interventi impone che su questi vi sia un controllo antecedente e non successivo da parte dell'Amministrazione, con la conseguenza che non è possibile iniziare i lavori immediatamente, ma solo decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA.

Ulteriori o minori possibilità di ricorso alla SCIA alternativa al permesso di costruire possono essere disciplinate dalle Regioni all'interno delle rispettive leggi di settore.

È bene precisare che, laddove si debba realizzare un intervento mediante SCIA in relazione ad un immobile sottoposto a tutela storico-artistica o paesaggistico-ambientale, il privato è tenuto a munirsi delle autorizzazioni degli organi competenti.

6.3. Interventi soggetti a permesso di costruire

Il permesso di costruire configura, come già osservato, un provvedimento amministrativo con il quale l'Amministrazione comunale autorizza il privato a realizzare determinati interventi edilizi. I **presupposti**

per il rilascio del permesso di costruire sono rappresentati dalla conformità dell'intervento alle previsioni degli strumenti urbanistici e del regolamento edilizio, nonché dall'esistenza di opere di urbanizzazione primaria nell'area interessata dai lavori. In mancanza di tale ultimo presupposto, il permesso può essere comunque rilasciato qualora il Comune abbia previsto l'attuazione delle opere di urbanizzazione primaria nel successivo triennio, ovvero qualora gli stessi privati interessati si impegnino a procedere all'attuazione delle medesime opere contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

Nel permesso di costruire devono essere obbligatoriamente indicati il **termine di inizio e ultimazione dei lavori**: l'indicazione di tali termini deve considerarsi prevista a pena di legittimità, nel senso che il provvedimento che ne sia privo deve ritenersi illegittimo per violazione di legge. I lavori non possono comunque iniziare oltre un anno dalla notifica del rilascio del permesso, né terminare oltre tre anni dal loro inizio.

Per inizio dei lavori si deve intendere la realizzazione di interventi, ancorché di scarsa entità, che appaiano obiettivamente finalizzati alla realizzazione dell'opera assentita (ad es. sbancamento o spianamento dell'area). Si intendono invece ultimati i lavori nel momento in cui essi sono semplicemente completi e, quindi, prima del rilascio del certificato di agibilità. Nel caso di fatti sopravvenuti, non imputabili al titolare del permesso, che comportino ritardo nell'esecuzione dei lavori, il termine di ultimazione, come pure quello di inizio, possono essere prorogati con atto espresso e motivato dell'autorità comunale. Tale proroga non può, tuttavia, intervenire successivamente alla scadenza del termine per l'ultimazione dei lavori, poiché tale circostanza comporta la **decadenza** del permesso. Qualora i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, l'interessato può presentare istanza rivolta ad ottenere un nuovo permesso di costruire per la parte non ultimata.

Il permesso di costruire è un **atto oneroso**, nel senso che il privato interessato ad ottenerlo è tenuto a versare un contributo economico, calcolato sulla base dell'incidenza dell'intervento sugli oneri di urbanizzazione, nonché sui costi di costruzione. La *ratio* della onerosità si fonda sulla considerazione che ogni attività che determini trasformazione urbanistica ed edilizia deve partecipare agli oneri ad essa relativi.

La **quota relativa alle opere di urbanizzazione** è corrisposta al Comune all'atto del rilascio del permesso di costruire e ne è ammessa la rateizzazione; l'entità di tale contributo è determinata dal Comune sulla base di tabelle regionali. L'interessato può evitare di pagare, in maniera parziale o totale, tale quota, impegnandosi a realizzare direttamente le

opere di urbanizzazione, secondo le modalità e le garanzie stabilite dal Comune; tale opzione deve essere però accettata discrezionalmente dall'amministrazione.

La **quota relativa al costo di costruzione** è, invece, solo determinata all'atto del rilascio del provvedimento, essendo corrisposta in corso d'opera, comunque non oltre 60 giorni dall'ultimazione dei lavori. Per i nuovi edifici tale contributo è determinato periodicamente dalle Regioni con riferimento ai costi massimi per l'edilizia agevolata; nel caso invece di interventi su edifici esistenti esso è determinato in relazione al costo degli interventi stessi così come individuati dal Comune in base ai progetti presentati per ottenere il permesso di costruire.

Sono previste alcune eccezioni alla regola generale dell'onerosità del permesso di costruire, tra cui si ricordano: gli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione e di ampliamento, in misura non superiore al 20%, di edifici unifamiliari; le opere pubbliche insistenti su aree del demanio statale; gli impianti relativi a fonti rinnovabili di energia, alla conservazione, al risparmio e all'uso razionale dell'energia.

Il rilascio del permesso di costruire è previsto per le seguenti tipologie di lavori:

- interventi di nuova costruzione;
- interventi di ristrutturazione urbanistica;
- interventi di ristrutturazione edilizia pesante, cioè che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nei centri storici (zone omogenee A), comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a vincolo del Codice dei Beni culturali.

Le Regioni possono aggiungere con legge altri interventi che, in relazione all'incidenza sul territorio e sul carico urbanistico, debbano essere sottoposti al preventivo rilascio del permesso di costruire.

Inoltre, qualora il privato preferisca non assumersi la responsabilità della conformità dell'intervento alle disposizioni urbanistico-edilizie, la legge gli consente di chiedere il rilascio del permesso di costruire anche per la realizzazione di interventi che risultano assoggettati al regime della segnalazione certificata di inizio dell'attività (SCIA). In altre parole, il privato ha la facoltà di rinunciare al regime semplificato (e, quindi, anche alla possibilità di avviare immediatamente i lavori), laddove ritenga

preferibile richiedere un permesso di costruire e, quindi, affidare all'Amministrazione la verifica della fattibilità dei lavori; ciò, in ogni caso, non incide sulla (eventuale) gratuità dell'intervento né sul regime sanzionatorio al quale esso è soggetto.

6.4. *Il procedimento di rilascio del permesso di costruire*

Il soggetto interessato al rilascio di un permesso di costruire deve effettuare la presentazione allo Sportello Unico dell'edilizia della relativa istanza, dalla cui data inizia a decorrere il termine fissato dalla norma per la conclusione della fase istruttoria, ovvero 60 giorni (termine raddoppiato per i progetti particolarmente complessi).

I **soggetti legittimati** a presentare l'istanza sono il proprietario dell'immobile o altro soggetto che abbia titolo a proporla in quanto disponga dell'immobile stesso (oggi è pacifico che tra questi debba farsi rientrare anche il possessore). È il richiedente che deve provare la propria legittimazione con la presentazione di un titolo idoneo, mentre all'amministrazione è contestualmente riconosciuto il potere-dovere di verificare la veridicità di tale titolo.

È previsto un **contenuto minimo dell'istanza**. In particolare, la domanda di permesso deve essere corredata dall'attestazione concernente il titolo di legittimazione, dagli elaborati progettuali necessari, nonché da una dichiarazione del progettista che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici vigenti e a quelli adottati, al regolamento edilizio, e alle altre normative di settore (norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, relative all'efficienza energetica). La sostituzione del deposito degli atti di assenso delle singole amministrazioni (ad es. Azienda Sanitaria Locale, Vigili del Fuoco, ecc.) con l'indicata autocertificazione rappresenta un elemento di semplificazione procedimentale.

Entro 10 giorni dalla ricezione della domanda, lo Sportello unico deve comunicare al richiedente il nominativo del responsabile del procedimento. Tale **comunicazione di avvio del procedimento** non deve essere effettuata anche nei confronti dei proprietari delle aree limitrofe (c.d. frontisti), in quanto gli interessi coinvolti sono di tale varietà ed ampiezza che l'individuazione dei soggetti effettivamente interessati comporterebbe un aggravio eccessivo per l'amministrazione. Il responsabile del procedimento avvia la **fase istruttoria** che comprende vari adempimenti, quali la verifica dell'ammissibilità della domanda, la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto, la valutazione della conformità del progetto alle prescrizioni urbanistiche e edilizie. Il

termine massimo di 60 giorni per la chiusura dell'attività istruttoria può essere interrotto, una sola volta, entro 30 giorni dalla presentazione della domanda, in caso di motivata richiesta di integrazioni documentali.

Il T.U. precisa che ai fini del rilascio o della formazione dei titoli abilitativi edilizi le Amministrazioni sono tenute ad acquisire d'ufficio, documenti, informazioni e dati, compresi quelli catastali, che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni. Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o la ha legittimata (come un condono) e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio riguardante l'immobile. Per gli immobili realizzati quando non era obbligatorio un titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti come foto, estratti cartografici, documenti di archivio e dal titolo abilitativo relativo all'ultimo intervento.

In conformità ai principi di **partecipazione** e di leale collaborazione tra cittadino e pubblica amministrazione, da un lato il privato ha il diritto di presentare memorie scritte e documenti, e, dall'altro lato, al responsabile del procedimento è riconosciuta la facoltà di richiedere all'interessato **modifiche di modesta entità** del progetto, necessarie al fine di rendere i lavori conformi alla normativa urbanistico-edilizia. Tale eventuale richiesta di modifiche sospende il decorso del termine di 60 giorni e permette al cittadino di evitare il diniego, aderendo alla richiesta entro un termine stabilito dal Comune.

Il responsabile del procedimento trasmette, poi, al dirigente competente la propria relazione istruttoria, comprendente anche una **proposta di provvedimento** finale. Infine, il permesso di costruire – che lo Sportello unico provvede a notificare all'interessato – è adottato (o negato, ma in tale caso previo preavviso di rigetto) dal dirigente entro 30 giorni (40 giorni in caso di comunicazione all'interessato del preavviso del rigetto) dalla trasmissione della proposta di provvedimento da parte del responsabile del procedimento. Dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire viene data notizia al pubblico mediante **affissione all'albo pretorio**.

Nel caso in cui, entro il termine stabilito, l'Amministrazione comunale non si pronuncia, si configura un'ipotesi di **silenzio assenso** (cfr. Cap I), a meno che sull'area dell'intervento non sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali. Lo Sportello Unico rilascia, entro 15 giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso del termine del procedimento in assenza di richieste istruttorie e di provvedimenti di diniego.

6.5. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici

Il Consiglio comunale può deliberare il rilascio di permessi di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per edifici e impianti pubblici, nel rispetto delle disposizioni sui vincoli previsti per i beni culturali e i beni paesaggistici e delle altre normative di settore incidenti sulla attività edilizia.

L'ipotesi ricomprende anche interventi di ristrutturazione edilizia purché, anche in questo caso, il Consiglio comunale ne attesti l'interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento.

Il permesso in deroga si estende anche a edifici privati di interesse pubblico (edifici di culto, strutture sanitarie, scuole, musei, ecc.).

È opportuno sottolineare che la deroga non può riguardare qualsiasi tipologia di prescrizione presente negli strumenti urbanistici, bensì unicamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili fermo in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui al d.n. 1444/1968 concernenti gli standard edilizi, e il rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza.

7. L'agibilità degli edifici

Il titolare del permesso di costruire o colui che abbia presentato una SCIA devono attestare, mediante apposita auto-certificazione di agibilità, la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti installati (valutate secondo quanto dispone la normativa vigente), la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità al termine della realizzazione di interventi di nuova costruzione o di ricostruzione o di sopraelevazione o di interventi sugli edifici esistenti che possano comunque incidere sulle citate condizioni.

La segnalazione certificata di agibilità svolge dunque una funzione sia sanitaria che urbanistica in senso ampio (riguardando l'attestazione anche la conformità di quanto realizzato al progetto oggetto di permesso di costruire o SCIA).

Essa deve essere presentata allo Sportello unico dell'edilizia entro quindici giorni dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento.

L'utilizzo delle costruzioni può essere iniziato dalla data di presentazione della segnalazione. La mancata presentazione comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

Alla segnalazione certificata va allegata la seguente documentazione:

a) attestazione del direttore dei lavori o, ove non nominato, di un professionista abilitato che assevera la sussistenza delle condizioni poc'anzi elencate; b) certificato di collaudo statico, ovvero per taluni specifici interventi dichiarazione di regolare esecuzione del direttore dei lavori; c) dichiarazione di conformità delle opere realizzate alla normativa vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche; d) gli estremi dell'avvenuta dichiarazione di aggiornamento catastale; e) dichiarazione dell'impresa installatrice che attesta la conformità degli impianti installati alle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico prescritte dalla disciplina vigente o, se previsto, certificato di collaudo degli stessi.

La segnalazione certificata ha sostituito dal 2016 (d.lgs. n. 222/2016) il certificato di agibilità che attestava la vivibilità dell'immobile e la sua attitudine a poter essere utilizzato al fine prefissato, e che era rilasciato dal Comune entro trenta giorni dalla presentazione della relativa domanda. Superato il termine senza che l'Ente si fosse pronunciato, si formava il silenzio assenso.

Oltre ad aver sostituito al certificato di agibilità la segnalazione certificata, il legislatore nel 2016 ha anche introdotto la c.d. agibilità parziale, consentendo di presentare la segnalazione certificata anche per: singoli edifici o singole porzioni della costruzione purché funzionalmente autonomi e a condizione che siano state realizzate e collaudate le opere di urbanizzazione primaria relative all'intero intervento edilizio e siano state completate e collaudate le parti strutturali connesse, nonché collaudati e certificati gli impianti relativi alle parti comuni; o singole unità immobiliari, a condizione che siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti, siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

Il d.l. Semplificazioni n. 76 del 2020 (convertito in l.n. 120 del 2020) ha integrato l'art. 24 T.U. prevedendo che la segnalazione può essere presentata anche in assenza di lavori ai fini dell'agibilità di immobili legittimamente realizzati che ne siano privi e che presentano i requisiti, definiti con un decreto interministeriale, di sicurezza, igienico-sanitari, ecc.

8. *Tipologie di abusi edilizi*

Per **abuso edilizio** si intende qualsiasi intervento che sia realizzato senza il necessario titolo abilitativo o in difformità da esso.

Il T.U. edilizia definisce diverse tipologie di abusi, in relazione alla loro differente gravità; a ciascuna forma di abuso si accompagna una differente sanzione (penale e/o amministrativa).

In particolare, la legge contempla le seguenti tipologie di abusi:

a) **opere eseguite in assenza di permesso di costruire**, ovvero lavori per i quali sarebbe stato necessario ottenere un permesso di costruire, e ciò nonostante si è proceduto in assenza di questo o in presenza di permesso annullato o scaduto prima dell'inizio dei lavori;

b) **opere eseguite in totale difformità dal permesso di costruire**. In tal caso l'organismo edilizio è integralmente diverso da quello definito nel progetto (per caratteristiche tipologiche, planivolumetriche o di utilizzazione), oppure si sono realizzati volumi ulteriori rispetto a quelli assentiti. Per avere la "totale difformità" è necessaria una specifica rilevanza dei volumi edilizi eccedenti i limiti indicati nel progetto e che essi abbiano una propria autonomia funzionale;

c) **opere eseguite con variazioni essenziali**. Costituisce una specificazione ulteriore rispetto alla precedente categoria. Le varie ipotesi devono essere individuate dalle singole Regioni, anche se il T.U. indica alcune caratteristiche. Ad esempio, sono considerate variazioni essenziali: il mutamento della destinazione d'uso con variazione degli *standard* (ad es., trasformazione ufficio in abitazione); l'aumento consistente della cubatura senza che tale porzione abbia autonomia funzionale; la modificazione della localizzazione dell'intervento sull'area; la violazione della normativa antisismica. In caso di immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesaggistico ambientale e idrogeologico, o nei parchi e nelle aree protette tutti i casi di variazione essenziale sono da considerarsi in totale difformità per i medesimi immobili tutte le altre variazioni sono considerate variazioni essenziali (modifiche nella distribuzione interna delle unità, volumi tecnici, ecc.);

d) **opere eseguite in parziale difformità dal permesso di costruire**. Si tratta di una categoria residuale, che trova applicazione (per esclusione) in tutte le ipotesi non coperte dai precedenti casi di difformità. La legge specifica che non si ha parziale difformità dal titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura, superficie coperta e di ogni altro parametro che non eccedano per singola unità immobiliare il 2% delle misure progettuali; a tali "tolleranze costruttive" l'art.

34-bis T.U. (inserito dal d.l. Semplificazioni nel 2020) aggiunge le “tolleranze esecutive” consistenti in irregolarità geometriche, modifica alle finiture di minima entità, diversa collocazione di impianti e opere interne eseguite durante lavori per l’attuazione di titoli abilitativi edilizi non comportanti violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudicanti l’agibilità.

e) **opere eseguite in assenza o in difformità dalla SCIA**, per le quali si applicano specifiche (e più lievi) sanzioni;

f) **opere eseguite in base a permesso di costruire successivamente annullato**. Configura una categoria autonoma, ma solo se il provvedimento è viziato per motivi sostanziali e quindi non è sanabile.

Con riguardo alle tolleranze costruttive o esecutive poc’anzi citate, il T.U. precisa che, qualora siano state realizzate nel corso di precedenti interventi edilizi, il tecnico le dichiara, ai fini dell’attestazione dello stato legittimo degli immobili, nella modulistica relativa a nuove istanze, comunicazioni o segnalazioni o con apposita dichiarazione asseverata allegata agli atti di trasferimento dell’immobile.

9. *Le sanzioni amministrative*

Il controllo sull’attività edilizia è esercitato sia dall’autorità giudiziaria (in particolare quella penale) sia dall’autorità amministrativa (l’Amministrazione comunale). Tale sistema è stato voluto dal legislatore per cercare di contrastare in maniera più incisiva gli abusi edilizi. Ciò comporta una frequente sovrapposizione in quanto tutti gli illeciti penali sono anche illeciti amministrativi, mentre non è vero il contrario, in quanto solo le ipotesi più gravi d’illecito amministrativo hanno anche rilevanza penale.

Per quanto riguarda il **controllo esercitato dall’autorità amministrativa**, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale ha il potere-dovere di vigilare sull’attività urbanistico-edilizia.

In presenza di un abuso edilizio, il primo intervento che l’Autorità comunale attua è l’emissione di un **ordine di sospensione immediata dei lavori**, che deve essere disposto qualora sia costatata l’inosservanza delle norme, prescrizioni e modalità esecutive vigenti in materia edilizia.

Si tratta di un tipico provvedimento cautelare finalizzato ad evitare che, nelle more del procedimento sanzionatorio, la prosecuzione dei lavori possa determinare una maggiore lesione del bene tutelato dalla disciplina urbanistica. Per l’emanazione di tale provvedimento non è ne-

cessario il compiuto accertamento dell'abuso, essendo sufficiente la presenza di un complesso di elementi tali da far ritenere come altamente probabile la sua realizzazione.

Il provvedimento di sospensione ha per legge una durata limitata nel tempo, la sua efficacia perdura fino all'adozione dei provvedimenti definitivi che vanno adottati (e notificati) entro quarantacinque giorni dalla notifica dello stesso atto di sospensione. La sospensione, quindi, decorsi i quarantacinque giorni, diventa inefficace, con la conseguenza che la mancata notifica del provvedimento repressivo facoltizza il privato a proseguire i lavori.

Per quel che concerne specificamente le opere realizzate in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, è previsto un unico regime di sanzioni amministrative, che può sintetizzarsi nel seguente *iter*.

Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, una volta accertata l'esecuzione di tali interventi, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la **rimozione** o la **demolizione entro novanta giorni** dalla notifica dell'ingiunzione, indicando nel provvedimento l'area che, in caso di inottemperanza, verrà **acquisita di diritto al patrimonio comunale**. Trascorsi i novanta giorni dalla notifica dell'ingiunzione di demolizione, senza che si sia provveduto a tanto, il Comune acquista la proprietà dell'opera abusiva previa trascrizione sui registri immobiliari, unitamente alla relativa area di sedime. Da quel momento potrà procedere direttamente alla demolizione delle opere abusive, a spese dei responsabili dell'abuso.

In pratica, dopo l'acquisizione al patrimonio comunale, il dirigente comunale è tenuto ed emettere un provvedimento di demolizione delle opere abusive gratuitamente acquisite, a spese dei responsabili dell'abuso solidalmente obbligati. Tale provvedimento sanzionatorio costituisce un atto dovuto, che non necessita di una particolare motivazione, essendo sufficiente il riferimento alla natura abusiva della costruzione.

Una volta acquisita la proprietà dell'immobile abusivo e della relativa area di sedime, è prevista però la possibilità per il Consiglio comunale di non procedere alla demolizione dell'intervento abusivo, attraverso un'apposita deliberazione con cui si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici al mantenimento del bene (da destinare ad attività di interesse generale), sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

La sanzione della demolizione trova applicazione anche in ipotesi di

opere eseguite in parziale difformità dal permesso di costruire. Tuttavia, la legge prevede che qualora la demolizione non possa realizzarsi senza danneggiare anche la parte di lavori eseguita legittimamente, l'Amministrazione comunale applica una **sanzione alternativa, di tipo pecuniario**. In particolare, la sanzione consisterà nella condanna al pagamento del doppio del costo di realizzazione della parte eseguita in difformità (se l'opera è ad uso residenziale), o del doppio del valore venale (se l'opera è adibita ad usi diversi da quello residenziale).

In caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'abuso, il T.U. (come modificato dal d.l. Semplificazioni n. 76 del 2020 convertito in legge n. 120 del 2020) prevede che la competenza è trasferita all'ufficio del Prefetto che provvede alla demolizione. A tale fine, i responsabili del Comune sono tenuti a trasferire, entro l'indicato termine, all'ufficio del Prefetto tutte le informazioni relative agli abusi edilizi.

In ipotesi di abusi più lievi, ovvero nel caso di **opere eseguite in assenza o difformità dalla SCIA**, è prevista una **sanzione meno pesante**, nel rispetto del principio di proporzionalità. In particolare, in tali ipotesi, l'Amministrazione può irrogare unicamente una sanzione pecuniaria, pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, e comunque non inferiore a 516 euro. Se l'abuso è commesso in relazione ad interventi di restauro, risanamento su immobili vincolati o ricadenti in zona A, si può avere la restituzione in pristino ed una sanzione pecuniaria da 516 a 10.329 euro. Qualora, infine, i lavori realizzati in assenza o difformità dalla SCIA risultino comunque conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda (doppia conformità), il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma stabilita in relazione all'aumento di valore dell'immobile fino al massimo di 5.164 euro.

10. *Le sanzioni penali*

Il dilagante fenomeno dell'abusivismo edilizio ha assunto, negli ultimi anni, contorni allarmanti. Per cercare di porre un argine, sono previste nell'ordinamento **tre distinte ipotesi di reato** alle quali sono ricollegate sanzioni penali di diversa entità.

La prima ipotesi punisce con la sola pena pecuniaria (l'ammenda fi-

no a 20.658 euro) l'inosservanza di norme, prescrizioni e modalità esecutive previste dal T.U., nonché dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal permesso di costruire.

La seconda ipotesi punisce con l'arresto fino a due anni e con una pena pecuniaria l'esecuzione di lavori in totale difformità o in assenza del permesso di costruire, o la prosecuzione dei lavori nonostante l'ordine di sospensione.

La terza ipotesi punisce con l'arresto fino a due anni e con una più alta pena pecuniaria la lottizzazione abusiva dei terreni a scopo edilizio, nonché gli interventi edilizi, nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, in variazione essenziale, in totale difformità o in assenza del permesso.

Il titolare del permesso di costruire, il committente, il costruttore e il direttore dei lavori, nonché **il progettista**, quest'ultimo per le opere subordinate a segnalazione certificata di inizio attività, sono corresponsabili della conformità delle opere a quelle previste dal permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo.

Anche l'Autorità amministrativa è responsabile del rilascio di un permesso edilizio illegittimo che abbia creato le condizioni della violazione di quegli stessi obblighi.

In particolare, il **direttore dei lavori** è penalmente responsabile per l'attività edificatoria non conforme alle prescrizioni del permesso edilizio, ma tale responsabilità viene meno qualora egli:

- abbia contestato al titolare del permesso di costruire, al committente ed al costruttore la violazione delle prescrizioni del provvedimento amministrativo;
- abbia fornito contemporaneamente all'Amministrazione comunale motivata comunicazione della violazione stessa;
- nelle ipotesi di totale difformità o di variazione essenziale, abbia altresì rinunciato contestualmente all'incarico.

Il recesso tempestivo dalla direzione dei lavori, in ogni caso, deve ritenersi pienamente scriminante per il professionista e la "tempestività" ricorre quando il recesso intervenga non appena l'illecito edilizio obiettivamente si profili, ovvero appena il direttore dei lavori abbia avuto conoscenza che le corrette direttive da lui impartite siano state disattese o violate.

Il direttore dei lavori è responsabile nei casi di **irregolare vigilanza** sull'esecuzione delle opere edilizie, avendo egli l'obbligo di sovrintendere con necessaria continuità a quelle opere della cui esecuzione ha assunto la responsabilità tecnica.

11. *La lottizzazione abusiva*

Una particolare tipologia di reato piuttosto frequente nell'esercizio dell'attività edilizia è costituita dalla **lottizzazione abusiva** di terreni a scopo edilizio. Essa ricorre quando, in assenza di autorizzazione, vengano avviate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia del territorio, oppure la realizzazione di un nuovo insediamento abitativo, in violazione delle norme vigenti, così determinando sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione del territorio sia un carico urbanistico che necessita di un adeguamento degli standard.

Ricorre altresì la lottizzazione abusiva quando la trasformazione del territorio abbia luogo attraverso il frazionamento e la vendita di un terreno in lotti che, per le loro caratteristiche (quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione) ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.

In altri termini, la lottizzazione abusiva può consistere in un'*attività giuridica* (come il frazionamento del terreno e l'alienazione dei lotti) o in *attività materiali* (come la costruzione di edifici o di opere d'urbanizzazione primaria e/o secondaria). Tali attività non di rado si presentano in successione tra loro: in questi casi la condotta lottizzatoria assume una forma mista. Quindi, la condotta incriminata si può perfezionare alternativamente: o all'atto della vendita del terreno suddiviso in lotti (c.d. **lottizzazione negoziale**) o all'atto della effettuazione di opere di urbanizzazione (c.d. **lottizzazione materiale**) o, infine, all'atto della realizzazione di opere edificatorie (c.d. **lottizzazione mista**).

In ogni caso, l'attività realizzata deve essere funzionale alla realizzazione di un insediamento urbano che pregiudichi il potere programmatore comunale.

Il reato di lottizzazione abusiva può aver luogo anche quando vengano realizzate opere per le quali sia stato rilasciato un provvedimento di autorizzazione, ove dette opere comportino una trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio in violazione delle prescrizioni espresse dagli strumenti urbanistici e delle leggi, restando a tale proposito indifferente se la violazione dipenda dalla carenza del necessario piano di lottizzazione o se piuttosto l'intervento risulti precluso in radice per le sue connotazioni obiettive, tali da porlo in contrasto con lo strumento generale di pianificazione, non modificabile dai piani attuativi.

L'eventuale rilascio di autorizzazione in sanatoria non è idoneo ad estinguere il reato già commesso nel caso di lottizzazione eseguita in assenza della prescritta autorizzazione o in totale difformità da questa.

I **terreni** oggetto di lottizzazione abusiva sono dapprima confiscati e poi **acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del Comune** nel cui territorio è avvenuto il reato.

12. *L'accertamento di conformità*

L'**accertamento di conformità** (c.d. permesso di costruire in sanatoria), attualmente disciplinato dall'art. 36 T.U. **Edilizia**, è l'istituto che consente al responsabile dell'abuso o all'attuale proprietario dell'immobile di ottenere un titolo in sanatoria, in caso di assenza dello stesso o di difformità dell'opera realizzata rispetto al permesso di costruire o alla S.C.I.A. (ad es., un privato ha costruito un manufatto, in zona edificabile, senza il preventivo titolo abilitativo, oppure il privato ha un titolo – permesso di costruire o S.C.I.A. – ma se ne è discostato nella realizzazione dell'opera). In ogni caso, deve trattarsi di interventi privi di titolo o in difformità da quello posseduto, ma comunque realizzati nel rispetto delle regole urbanistiche ed edilizie.

È chiaro, quindi, che con l'accertamento di conformità possono sanarsi solo abusi formali (opere realizzate in assenza del titolo o in sua difformità non conformi alle previsioni urbanistiche), non anche abusi sostanziali, cioè interventi realizzati in violazione delle norme urbanistiche ed edilizie.

Il presupposto necessario per ottenere il permesso di costruire in sanatoria è il requisito della c.d. "**doppia conformità**".

L'intervento da sanare deve cioè – necessariamente – essere conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia (strumenti urbanistici generali e attuativi e regolamento edilizio) vigente sia al momento in cui si realizza il manufatto, sia al momento in cui si presenta formalmente l'istanza all'Amministrazione comunale.

Per quanto attiene alla tempistica di presentazione dell'istanza, la legge sancisce come termine ultimo (e di chiusura) quello dell'irrogazione delle sanzioni amministrative.

Nello specifico, sono previsti i seguenti termini:

- in caso di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire o in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto al progetto ap-

provato, la richiesta deve essere proposta entro il termine di 90 giorni dalla notifica dell'ingiunzione di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi (art. 31 co. 3);

- in caso di interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità, l'istanza deve proporsi entro il termine per provvedere alla rimozione e demolizione, stabilito dal dirigente o dal responsabile dell'ufficio comunale (art. 33 co. 1);

- in caso di interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, la domanda deve presentarsi entro il termine per provvedere alla rimozione e demolizione, fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio.

Presentata la domanda all'Amministrazione, il Dirigente o il Responsabile dell'Ufficio comunale deve pronunciarsi mediante l'adozione di un atto "adeguatamente" motivato entro 60 giorni, decorsi i quali l'istanza si intende respinta (**c.d. silenzio – rigetto**).

Dal punto di vista procedimentale, l'accertamento di conformità è un **provvedimento vincolato**, poiché l'attività della P.A. è priva di apprezzamenti discrezionali e si sostanzia in un'attività di verifica tra l'opera realizzata e la disciplina urbanistica ed edilizia.

Il rilascio del permesso di costruire in sanatoria è subordinato al pagamento del contributo di costruzione, in misura doppia, o in caso di gratuità del rilascio del permesso di costruire (a norma di legge) la misura è pari a quella ordinaria.

In caso di intervento realizzato in parziale difformità del titolo abilitativo, l'onere da versare è parametrato al divario esistente tra quanto assentito e quanto realizzato.

Il rilascio del permesso di costruire in sanatoria comporta l'estinzione del reato di abuso edilizio, "legalizza" le opere abusive e preclude l'applicazione delle sanzioni amministrative.

13. *Il condono edilizio*

Il condono edilizio costituisce una delle pagine più drammatiche della gestione urbanistica in Italia sia per l'effetto immediato prodotto, ossia quello di consentire la sanatoria di attività edilizia che ha devastato il territorio, sia per l'effetto indiretto, quello cioè di aver determinato, per anni, una sorta di propensione all'abuso nel convincimento che comunque prima o poi sarebbe giunta una sanatoria.

Nel nostro ordinamento, infatti, il Legislatore ha emanato – a distanza di pochi anni – tre leggi che hanno introdotto e disciplinato l'istituto del condono edilizio.

Il primo è stato previsto con la legge n. 47/1985, il secondo con la l. n. 724/1994 e il terzo con la l. 326/2003.

Il **condono edilizio** consente al richiedente di sanare abusi edilizi sostanziali commessi entro una certa data, vale a dire interventi contrastanti con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera o della presentazione della domanda, sottraendosi, in tal modo, alle pene e alle sanzioni previste per l'illecito realizzato.

Per quanto attiene alla formulazione delle leggi che prevedono l'istituto in esame, deve registrarsi che il Legislatore ha definito, di volta in volta, l'oggetto specifico e i presupposti del condono, ma la disciplina base è prevista dalla legge n. 47/1985, che rappresenta il modello di riferimento per le leggi successive del 1994 e 2003.

Il **primo condono** edilizio consentiva la regolarizzazione di opere non conformi realizzate entro la data del **1° ottobre 1983**, previo pagamento di una somma di denaro a titolo di oblazione e oneri concessori. Potevano presentare richiesta di condono coloro i quali avevano il titolo di richiedere il titolo abilitativo.

Per quanto attiene al requisito dell'**ultimazione dei lavori**, la legge intendeva la completa esecuzione del rustico (completamento delle strutture essenziali) e della copertura, o per le opere interne agli edifici già esistenti e per quelle non residenziali quando le predette opere fossero state completate funzionalmente.

La legge prevedeva anche la formazione del **silenzio assenso** decorsi i 24 mesi dalla presentazione della domanda, a condizione che il richiedente avesse provveduto al pagamento delle somme dovute, nonché presentato tutta la documentazione necessaria (compresa la documentazione relativa all'accatastamento).

Il **secondo condono** edilizio, previsto dalla l. 724/1994, si riferisce alle costruzioni ultimate al **31 dicembre 1993** e rappresenta un prolungamento del primo condono. In realtà, la vera natura dell'istituto, come previsto nel 1994, era quello di "far cassa", finalità che, di solito, è propria dei condoni di natura tributaria o fiscale. Nello specifico, la legge prevedeva la sanabilità di opere che non avessero comportato un ampliamento superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria o un ampliamento superiore a 750 metri cubi.

Il **terzo condono**, introdotto con d.l. 269/2003 convertito dalla l. n.

326/2003, ha sancito la sanabilità di opere abusive realizzate entro la data del **31 marzo 2003**, che non avessero comportato un ampliamento superiore al 30% della volumetria della costruzione originaria o assenti-ta o un ampliamento non superiore a 750 mc.

Ne emerge che se nel primo condono non erano previsti limiti quan-titativi, il secondo e il terzo condono hanno espressamente stabilito sia limiti qualitativi che quantitativi alla sanabilità degli abusi.

Per quanto attiene al **procedimento** volto ad ottenere il condono dell'opera, la richiesta costituiva un'autodenuncia del cittadino da pre-sentarsi all'ufficio comunale ove l'opera abusiva era ubicata.

Oltre ai costi di segreteria e agli oneri accessori, il richiedente dove-va procedere all'integrale versamento dell'oblazione. L'Amministrazione comunale, prima di procedere al rilascio del per-messo, doveva accertare che non vi fossero vincoli ambientali come ac-certato dalle autorità competenti. Il rilascio del permesso, a seguito del-la conclusione del procedimento di condono, produceva l'inapplicabilità delle sanzioni amministrative e penali, facendo venir meno l'incommerciabilità del bene.

In moltissimi Comuni italiani continuano a giacere migliaia di prati-che di condono inevasi. La ragione di questa situazione va individuata in una duplice circostanza: la prima è che la gran parte delle procedure dovrebbe avere esito negativo, dando luogo ad una forte conflittualità tra le amministrazioni comunali e la cittadinanza. Inoltre, gran parte dei Comuni ha già utilizzato le somme di acconto che i richiedenti il con-dono hanno versato all'atto della relativa domanda e alle successive sca-denze. Ne deriva che l'esito negativo del procedimento dovrebbe com-portare anche la restituzione di siffatte somme che, tuttavia, non sono più reperibili nelle case comunali.

14. *La normativa tecnica edilizia*

Speciali **norme tecniche** (contenute negli artt. 52 e seguenti del Testo Unico Edilizia) disciplinano la realizzazione di manufatti pubblici e priva-ti su tutto il territorio nazionale. Tali disposizioni definiscono: *a*) i criteri generali tecnico-costruttivi per la progettazione, l'esecuzione e il collaudo e il loro consolidamento; *b*) i carichi e i sovraccarichi anche in considera-zione della tipologia di costruzione, della sua destinazione d'uso e della verifica della sicurezza; *c*) le indagini sui terreni e rocce, la stabilità dei pendii e delle scarpate, le opere di sostegno e di fondazione, i criteri per

la realizzazione di ponti, dighe, serbatoi, prefabbricati, acquedotti, ecc.;
d) la protezione dagli incendi.

Gli edifici possono essere realizzati con struttura intelaiata in cemento armato normale o precompresso, acciaio o sistemi combinati, struttura a pannelli portanti, struttura in muratura o struttura in legname.

Le opere di conglomerato cementizio, normale e precompresso ed a struttura metallica devono assicurare la perfetta stabilità e sicurezza delle strutture. Il tecnico abilitato redige il progetto e l'esecuzione dell'opera ha luogo sotto la direzione di un tecnico abilitato. Direttore dei lavori e costruttore sono responsabili della rispondenza dell'opera al progetto.

Disposizioni particolari sono previste per le barriere architettoniche, per l'edificazione in zona sismica, per la sicurezza degli impianti e per il contenimento del consumo di energie; ai primi due contesti sono dedicati i paragrafi che seguono.

14.1. *L'eliminazione delle barriere architettoniche*

Il superamento delle **barriere architettoniche** o la loro eliminazione è un tema di estrema rilevanza sociale, volto a consentire a tutte le persone affette da problemi di deambulazione l'accesso e il movimento all'interno degli edifici senza difficoltà o preclusioni. Esso costituisce un traguardo di civiltà rilevante, rispondente ai principi di tutela integrale della persona sanciti dalla Costituzione; per questa ragione l'opera di eliminazione delle barriere si traduce anche in un impegno professionale inderogabile per quanti si occupano della realizzazione di edifici destinati alla presenza fissa o anche solo alla frequentazione di esseri umani.

La progettazione e la ristrutturazione di edifici privati o di edifici di edilizia residenziale pubblica devono necessariamente prevedere: *a*) accorgimenti tecnici idonei alla installazione di meccanismi per l'accesso ai piani superiori, compresi i servoscala; *b*) idonei accessi alle parti comuni degli edifici e alle singole unità immobiliari; *c*) almeno un accesso in piano, rampe prive di gradini o, in alternativa, idonei mezzi di sollevamento; *d*) nel caso di edifici con più di tre piani fuori terra, l'installazione di un ascensore per ciascuna scala principale raggiungibile mediante rampe prive di gradini.

In termini generali si può affermare che qualsiasi punto all'interno dell'edificio, a partire dall'accesso allo stesso, deve consentire l'agevole

passaggio di una persona che necessiti di strumenti di supporto al suo movimento (sedia a rotelle o altro).

Particolari disposizioni di legge consentono l'installazione di strutture atte a favorire il superamento delle barriere anche in deroga alle decisioni normalmente richieste agli organi assembleari. Si pensi all'ipotesi dei condomini nei quali, in mancanza della maggioranza necessaria, l'interessato in possesso dei necessari requisiti può unilateralmente disporre a proprie spese la realizzazione di lavori di adeguamento (ad esempio l'installazione di un ascensore), anche servendosi della cosa comune, salvo poi conseguire i sostegni finanziari previsti a rimborso, integrale o parziale a seconda dei casi.

La realizzazione degli interventi di eliminazione delle barriere architettoniche può aver luogo anche in deroga alle prescrizioni dei regolamenti edilizi vigenti nel Comune di riferimento, ma non in deroga alla normativa antisismica alla quale resta comunque soggetta.

Per quanto concerne gli immobili pubblici o aperti al pubblico, il relativo rilascio del permesso di costruire è subordinato alla verifica del rispetto della normativa in materia.

Il progettista, il direttore dei lavori, il responsabile tecnico degli accertamenti per l'agibilità e il collaudatore, ciascuno per quanto di competenza, sono direttamente responsabili in ordine ad opere eseguite in difformità dalle prescrizioni vigenti, tali da renderne impossibile l'utilizzazione da parte di persone affette da patologie.

14.2. *Le costruzioni in zone sismiche*

Le costruzioni realizzate in **zone dichiarate sismiche**, la cui realizzazione possa interessare la pubblica incolumità, sono sottoposte al rispetto di speciali norme tecniche. Come noto, l'Italia è un territorio ad elevato e diffuso rischio sismico. Per tale ragione, le Regioni classificano le zone a rischio sismico provvedendo alla formazione e all'aggiornamento di appositi elenchi.

Le norme antisismiche definiscono: a) l'altezza massima degli edifici in rapporto al sistema costruttivo utilizzato e al grado di sismicità della zona e alle larghezze stradali; b) le distanze minime tra gli edifici e le giunzioni tra edifici contigui; c) le azioni sismiche orizzontali e verticali di cui tener conto in rapporto alla dimensione delle costruzioni e delle giunzioni; d) le tipologie costruttive per le fondazioni e le parti in elevazione.

Particolari prescrizioni indicano le modalità di vigilanza sul rispetto della normativa in questione.

L'efficacia della adozione dei piani urbanistici generali e particolareggiati, nonché delle lottizzazioni in Comuni rientranti in zona a rischio è sottoposta all'approvazione degli uffici tecnici regionali. Questi sono altresì competenti all'approvazione di qualsiasi progetto di costruzione, riparazione e sopraelevazione in area sismica.

Il progetto degli interventi edilizi deve essere accompagnato da una dichiarazione del progettista che asseveri il rispetto della normativa antisismica e la coerenza del progetto esecutivo delle strutture con quello architettonico. I lavori di realizzazione devono essere diretti da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile, nel limite delle rispettive competenze (art. 93 T.U.).

L'ufficio tecnico regionale è competente al rilascio delle autorizzazioni che deve aver luogo entro 30 giorni dalla presentazione della relativa istanza. A seguito delle modifiche recate all'art. 94 T.U. dal d.l. Semplificazioni n. 76 del 2020 (convertito in l.n. 120 del 2020), decorso inutilmente il termine del procedimento, sulla domanda si intende formato il silenzio assenso.

Riferimenti giurisprudenziali

1. Il regolamento edilizio

Cass. civ., sez. II, 28 gennaio 1987, n. 777, in *Foro it.*, 1987, n. 3, 779: “Le norme dei regolamenti edilizi locali sono, per effetto del richiamo degli art. 871, 872, 873 c.c., integrative delle norme contenute nello stesso codice in materia di costruzioni, sicché rientrano nella scienza ufficiale del giudice, allo stesso modo degli atti normativi in genere, con la conseguenza che il giudice, indipendentemente da un'attività assertiva o probatoria delle parti, ha l'obbligo di acquisirne ex officio diretta conoscenza, risalendo alle fonti normali di produzione di esse (ad es. alla pubblicazione ex art. 3 della legge n. 765 del 1967 in materia di p.r.g.), con la richiesta di informazioni scritte (o di rilascio di copie) alla p.a., ai sensi dell'art. 213 c.p.c. (e dell'art. 21 legge n. 533 del 1943), restando solo in caso di mancato esito della richiesta, applicabile la normativa generale della materia”.

Cass. civ., sez. II, 16 novembre 1983, n. 6817, in *www.personaedanno.it*: “I regolamenti edilizi anteriori alla legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150 e validi secondo le prescrizioni vigenti

all'epoca della loro formazione, hanno mantenuto e mantengono nel loro complesso e per le singole norme la efficacia di fonte normativa secondaria, che è destinata a venir meno solo per effetto di espressa o implicita abrogazione, ai sensi dell'art. 15 delle preleggi. Pertanto, in difetto di diversa specifica o generica disciplina legislativa, le cosiddette varianti di un regolamento edilizio incidono sulla sua efficacia nei limiti in cui pongono norme non compatibili con altre originariamente in esso contenute, o di quelle di esse di cui dispongono espressamente l'abrogazione, fermo restando il regolamento per il residuo non modificato, ponendosi soltanto un problema di coordinamento, sul piano dell'interpretazione, con le nuove norme, salva l'ipotesi che la variante introdotta, per essere incompatibile con le previsioni anteriori del regolamento abbia indotto la totale caducazione di quest'ultimo, con la conseguenza che la materia è soggetta non alla generale disciplina codicistica, ma alla nuova normativa con la variante introdotta”.

2. *L'organizzazione del controllo e della vigilanza sull'attività edilizia. Lo Sportello Unico dell'Edilizia*

T.A.R. Puglia, sez. II, 30 marzo 2020, n. 426, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nel caso di opere realizzate sulla facciata di uno stabile, la SCIA presentata deve essere ritenuta a monte inefficace quando si tratta di opere che non hanno un minimo impatto sulla cosa comune ma incidono notevolmente sul decoro architettonico dello stabile, alterando sensibilmente la destinazione della cosa comune”.

Cass. civ., sez. III, 10 marzo 2020, n. 9402, in *www.cortedicassazione.it*: “Lo Sportello Unico per l'Edilizia, in conformità a quanto previsto dal d.P.R. n. 380 del 2001, assolve alla funzione di curare tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di denuncia di inizio attività. Esso ha unicamente finalità di semplificazione procedimentale ed organizzativa, fungendo da tramite tra il privato e l'amministrazione per il rilascio dei titoli, ma certamente non può sostituirsi alla eventuale carente rappresentazione dello stato dei luoghi da parte dell'interessato”.

3. *L'evoluzione della disciplina dell'attività edilizia.*

Cons. Stato, sez. II, 20 dicembre 2019, n. 8631, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale, o da una sua variante costituisce estrinsecazione di potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico; tali scelte non sono nemmeno condizionate dalla pregressa indicazione, nel precedente piano regolatore, di destinazioni d'uso edificatorie diverse e più favorevoli rispetto a quelle impresse con il nuovo strumento urbanistico o una sua variante, con il solo limite dell'esigenza di una specifica motivazione a sostegno della nuova destinazione quando quelle indicazioni avevano assunto una prima concretizzazione in uno strumento urbanistico”.

Cons. Stato, sez. VI, 5 dicembre 2019, n. 8320, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La prova relativa agli adempimenti per la regolare pubblicazione di un regolamento edilizio non deve risultare necessariamente dalla certificazione del segretario comunale e può essere derivata anche da presunzioni, ove queste siano univoche, gravi e concordanti. Depone significativamente e precipuamente per l'assolvimento dell'onere della regolare pubblicazione nell'albo pretorio del regolamento edilizio pure la circostanza della sua prolungata applicazione”.

4. *Tipologie di interventi edilizi*

Cons. Stato, sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 10, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Per stabilire, in funzione della tipologia degli interventi edilizi, quale sia il titolo abilitativo richiesto e, in particolare, per valutare se l'opera necessiti di permesso di costruire ovvero se sia sufficiente la presentazione di una SCIA, si deve avere essenzialmente riguardo al rapporto effettivo dell'innovazione con la preesistenza territoriale, onde valutare se essa superi in concreto o meno la soglia della trasformazione urbanistico-edilizia”.

5. *Interventi edilizi “liberi”*

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 30 marzo 2020, n. 3722, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Rientra nell’attività edilizia libera, disciplinata dall’art. 6, lett. c) d.P.R. n. 380/2001, l’operazione di “tombatura” consistente nella chiusura totale con muratura dei locali che li rende inaccessibili e, di conseguenza, non idonei a determinare incremento di volumetria o superficie da computarsi ai fini urbanistici in quanto non utilizzabili. Pertanto tali locali non costituiscono superficie utile e non determinano un incremento volumetrico al pari dei “volumi tecnici” (che sono del pari utilizzabili esclusivamente per contenere impianti ed assicurare la funzionalità dell’edificio cui sono asserviti, per cui sono accessibili esclusivamente per l’utilizzato degli impianti in essi collocati), dai quali si distinguono per non essere neppure accessibili, come nel caso dei “sottotetti non accessibili asserviti alla costruzione quale spazio vuoto utile all’isolamento termico ecc.”.

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 27 febbraio 2020, n. 257, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Gli interventi di pavimentazione esterna, anche ove contenuti entro i limiti di permeabilità del fondo, sono realizzabili in regime di edilizia libera soltanto laddove presentino una entità minima, sia in termini assoluti, che in rapporto al contesto in cui si collocano e all’edificio cui accedono. Solo in presenza di queste condizioni tali opere possono infatti ritenersi realmente irrilevanti dal punto di vista urbanistico ed edilizio, e quindi sottratte al controllo operato dal Comune attraverso il titolo edilizio”.

Cass. civ., sez. III, 17 settembre 2019, n. 38473, in *www.cortedicassazione.it*: “Le «tensostrutture» sono opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, senza necessità del preventivo rilascio del permesso di costruire, solo quando sono funzionali a soddisfare esigenze contingenti e temporanee e destinate ad essere immediatamente rimosse entro un termine non superiore ai novanta giorni”.

6. *Titoli abilitativi*

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*quater*, 8 maggio 2017, n. 5471, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nel vagliare un intervento edilizio

consistente in una pluralità di opere, deve necessariamente effettuarsi una valutazione globale delle stesse, atteso che la considerazione atomistica dei singoli interventi non consente di comprendere l'effettiva portata dell'operazione”.

6.1. *Interventi soggetti a CILA (comunicazione di inizio lavori asseverata)*

T.A.R. Liguria, 26 agosto 2019, n. 706, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La CILA, disciplinata dall'art. 6-bis del d.P.R. n. 380/2001, costituisce un atto del privato privo di natura provvedimento, anche tacita, come tale non immediatamente impugnabile dinanzi al giudice amministrativo. La tutela del terzo che si ritenga leso dall'attività edilizia svolta sulla base della CILA, pertanto, non può essere affidata all'azione di annullamento (salvo il caso in cui l'amministrazione si sia determinata con un provvedimento espresso lesivo degli interessi del terzo), ma presuppone che sia sollecitato l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, nel caso di inerzia, l'esperimento del rimedio processuale disciplinato dagli art. 31 e 117 c.p.a.”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 31 gennaio 2019, n. 490, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La CILA, a differenza della SCIA, si configura come un mero atto di comunicazione privo di effetti abilitativi propri, che viceversa derivano direttamente dalla legge in forza della libera eseguibilità di determinate attività edilizie. Ne costituisce conferma il fatto che l'atto con cui l'amministrazione comunale respinge (archiviando o dichiarando irricevibile/improponibile) una CILA presentata per l'effettuazione di alcuni lavori non ha valore provvedimento, bensì di semplice avviso, privo di esecutorietà, circa la (non) regolarità delle opere oggetto di comunicazione, vertendosi appunto in ambito di attività di edilizia libera e non essendo, peraltro, legislativamente previsto che il comune debba riscontrare le comunicazioni di attività di tal fatta con provvedimenti di assenso o di diniego. Resta, beninteso, fermo l'esercizio del potere sanzionatorio nel caso in cui l'attività libera non coincida con l'attività ammessa”.

Cons. Stato, sez. IV, 13 novembre 2018, n. 6403, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Oggi – in virtù di modifiche normative intervenute per opera dell'art. 3, comma 1, lett. c), d.lgs. 25 novembre 2016, n. 222 – le attività di manutenzione straordinaria e dunque anche il fraziona-

mento sono in sintesi subordinate (art. 6-*bis* TU edilizia) a comunicazione di inizio dei lavori- CILA asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti. Non c'è quindi alcun dubbio che ad oggi l'attività di manutenzione straordinaria (e con essa il frazionamento) può essere attuata solo in modo conforme a tutta la strumentazione urbanistica applicabile e cioè solo se non preclusa dal piano o dal regolamento edilizio. In sostanza il nuovo art. 6 *bis* ha sottratto il frazionamento al novero delle attività di edilizia libera disciplinate dall'art. 6. In precedenza e cioè all'epoca del DL 133/2014 gli interventi di manutenzione straordinaria di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b) (e quindi anche il frazionamento) erano invece appunto disciplinati dall'art. 6 TU. Tale articolo (rubricato: Attività edilizia libera) in sintesi prevedeva appunto la possibilità di effettuare questi interventi di manutenzione straordinaria senza alcun titolo abilitativo ma solo previa comunicazione di inizio lavori all'amministrazione comunale. Ciò però non sta a significare che all'epoca il proprietario fosse libero *uti dominus* di effettuare tali interventi anche in contrasto con la disciplina urbanistica applicabile all'immobile".

6.2. *Interventi soggetti a SCIA (segnalazione certificato di inizio attività) e a SCIA alternativa al permesso di costruire*

T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 16 luglio 2018, n. 1497, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "La SCIA - ossia la segnalazione certificata di inizio attività - si inquadra nel processo di liberalizzazione delle attività private. Essa è senza dubbio un atto del privato privo di natura provvedimento, anche tacita, come tale non immediatamente impugnabile innanzi al TAR".

6.3. *Interventi soggetti a permesso di costruire*

Cons. Stato, sez. VI, 13 gennaio 2020, n. 309, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Non è richiesto il permesso edilizio nell'ipotesi di pertinenza urbanistica, la quale fa riferimento solo ad opere di modesta entità ed accessorie rispetto ad un'opera principale, ma non anche ad opere che, da un punto di vista delle dimensioni e della funzione, si connotino per una propria autonomia rispetto all'opera cd. principale e non siano coesenziali alla stessa, tali, cioè, che non ne risulti possibile una diversa destinazione economica. Invero, la pertinenza urbanistico-

edilizia è configurabile allorquando sussiste un oggettivo nesso che non consenta altro che la destinazione della cosa ad un uso servente durevole e sussista una dimensione ridotta e modesta del manufatto rispetto alla cosa in cui esso inerisce. A differenza della nozione di pertinenza di derivazione civilistica, ai fini edilizi, il manufatto può essere considerato una pertinenza quando è non solo preordinato ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale ed è funzionalmente inserito al suo servizio, ma anche allorquando è sfornito di un autonomo valore di mercato e non comporta carico urbanistico, proprio in quanto esaurisce la sua finalità nel rapporto funzionale con l'edificio principale”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 11 dicembre 2019, n. 2182, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Necessitano di permesso edilizio gli interventi compiuti in una grotta naturale, i quali non sono qualificabili come mere “opere interne”, bensì come interventi di “nuova costruzione”. Vi è coincidenza sotto l'aspetto urbanistico-amministrativo, tra la realizzazione di volumi o di murature al di sopra di una formazione rocciosa (i quali sarebbero senza dubbio ritenuti di nuova costruzione) ovvero all'interno di una grotta naturale, trattandosi, in entrambi i casi, di interventi che determinano una trasformazione permanente del paesaggio esistente; non rileva, insomma, il fatto che, nel caso della grotta, la porzione di territorio che si intende tutelare si trovi (non in superficie, bensì) all'interno della formazione rocciosa, non essendo, questa, un'opera dell'uomo (la quale presupporrebbe, a sua volta, un valido titolo abilitativo)”.

6.4. *Il procedimento di rilascio del permesso di costruire*

T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 5 febbraio 2019, n. 6209, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “In via generale ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. c), T.U. Edilizia, le opere di ristrutturazione edilizia necessitano di permesso di costruire se consistenti in interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche del volume, dei prospetti ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso (ristrutturazione edilizia), anche se di dimensioni modeste. In via residuale, la SCIA assiste, invece, i restanti interventi di ristrutturazione c.d. leggera (compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione che non rispettino la sagoma dell'edificio preesistente)” (fattispecie precedente al d.l. n. 76/2020 convertito in l.n. 120 del 2020)

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-*bis*, 17 giugno 2019, n. 7818, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’apertura di porte e di finestre sul prospetto di un edificio va sempre qualificato come intervento di ristrutturazione edilizia comportante modifica dei prospetti, assoggettato tuttora al regime del permesso di costruire ex art. 10, primo comma, lett. c), del d.P.R. 6 Giugno 2001 n. 380, non modificato dal decreto legge “Sblocca Italia” 12 Settembre 2014 n. 133, convertito in legge 11 novembre 2014 n° 164” (fattispecie precedente al d.l. n. 76/2020 convertito in l.n. 120 del 2020).

7. L’agibilità degli edifici

Cons. Stato, sez.VI, 29 novembre 2019, n. 8180, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il permesso di costruire ed il certificato di agibilità sono collegati a presupposti diversi, non sovrapponibili fra loro, in quanto il certificato di agibilità ha la funzione di accertare che l’immobile sia stato realizzato secondo le norme tecniche vigenti in materia di sicurezza, salubrità, igiene, risparmio energetico degli edifici e degli impianti, mentre il titolo edilizio è finalizzato all’accertamento del rispetto delle norme edilizie ed urbanistiche. Il rilascio del certificato di abitabilità (o di agibilità) non preclude quindi agli uffici comunali la possibilità di contestare successivamente la presenza di difformità rispetto al titolo edilizio, né costituisce rinuncia implicita a esigere il pagamento dell’oblazione per il caso di sanatoria, in quanto il certificato svolge una diversa funzione, ossia garantisce che l’edificio sia idoneo ad essere utilizzato per le destinazioni ammissibili”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 3 dicembre 2019, n. 2138, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “È legittimo il provvedimento con il quale un Comune ha opposto un diniego in ordine ad una istanza tendente ad ottenere il rilascio del certificato di agibilità, che sia motivato con riferimento al fatto che l’immobile interessato è abusivo e non risulta mai sanato; infatti: a) l’art. 25, co. 1, lett. b), del d.P.R. n. 380/2001 prevede che la domanda di rilascio del certificato di agibilità sia corredata, tra l’altro, dalla dichiarazione sottoscritta dallo stesso richiedente il certificato di agibilità di conformità dell’opera rispetto al progetto approvato; b) l’agibilità può essere negata non solo in caso di mancanza di condizioni igieniche, ma anche in caso di contrasto con gli strumenti urbanistici o con il titolo edilizio”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, 15 marzo 2019, n. 1439, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il certificato di agibilità è stato sostituito dalla segnalazione certificata di agibilità di cui all’art. 24, nella versione modificata ed integrata dal menzionato art. 3, comma 1, lett. i, d. lgs. 222 del 2016. È bene chiarire sul punto che, anche dopo le modifiche legislative di semplificazione, la sostituzione del certificato di agibilità con la segnalazione certificata, non ha comunque fatto venire meno le condizioni minime richieste dalla normativa vigente di settore per l’agibilità dei locali, in termini di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti, essendo solo mutate le modalità tramite le quali si perviene all’attestazione di agibilità”.

8. *Tipologie di abusi edilizi*

Cass. civ., sez. III, 25 novembre 2009, n. 45294: “Sussiste la tipologia di abuso edilizio di cui all’art. 44, lett. b), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, nel caso di effettuazione di una pavimentazione di una vasta area con tappeto bituminoso in assenza di permesso di costruire, in quanto tale attività edilizia rientra tra gli interventi di urbanizzazione secondaria ovvero infrastrutturali considerati come di “nuova costruzione” dall’art. 3, comma primo, lettere e.2) ed e.3), del d.P.R. citato”.

9. *Le sanzioni amministrative*

Cons. Stato, sez. II, 14 gennaio 2020, n. 349, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Qualora l’Amministrazione abbia prima dato corso all’iter ordinario disciplinato dall’art. art. 31, comma 2, T.U.E., notificando anche l’ordine di sospensione lavori, e successivamente, abbia ordinato una demolizione secondo quanto dispone la procedura prevista dall’art. 27 del T.U.E. non effettua una duplicazione procedimentale illegittima. Infatti, la sovrapposizione dei due procedimenti è più apparente e formale che sostanziale, atteso che in entrambe le ipotesi, comunque il manufatto per cui è causa avrebbe dovuto essere demolito: sia che la demolizione intervenga in corso d’opera, sia che la stessa intervenga su un immobile già completato, dal punto di vista sostanziale i poteri esercitati sono i medesimi, poiché l’Amministrazione interviene a tutela degli interessi edilizi e urbanistici rilevando l’incompatibilità del

bene costruito o costruendo con i predetti interessi e con la finalità di rimuoverlo definitivamente”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 11 marzo 2020, n. 361, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La funzione della partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo mediante la prospettazione di osservazioni e controdeduzioni è quella di far emergere gli interessi, anche spiccatamente privati, che sottostanno all’azione amministrativa discrezionale, in modo da orientare correttamente ed esaustivamente la stessa scelta della Pubblica amministrazione mediante una ponderata valutazione di tutti gli interessi, pubblici e privati, in gioco per il raggiungimento della maggiore soddisfazione possibile dell’interesse pubblico; se ciò non comporta che l’Amministrazione sia tenuta ad accogliere le osservazioni del privato, un rilievo invalidante del provvedimento amministrativo deve invece riconoscersi quando sia provato che l’Amministrazione non abbia neppure esaminato le osservazioni e le controdeduzioni formulate dall’interessato a seguito della rituale comunicazione dell’avviso di avvio del procedimento”.

Cons. Stato, sez. VI, 12 dicembre 2019, n. 8458, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria, disciplinata dall’art. 34 TU edilizia, deve essere valutata dall’amministrazione competente nella fase esecutiva del procedimento, successiva ed autonoma rispetto all’ordine di demolizione. In quella sede, le parti ben potranno dedurre in ordine alla situazione di pericolo di stabilità del fabbricato asseritamente derivante dall’esecuzione della demolizione del muro di contenimento del terrapieno su cui poggia la relativa fabbrica”.

10. *Le sanzioni penali*

Cass. pen., sez. III, 9 gennaio 2020, n. 380, in *Riv. giur. ed.*, 2020: “Anche un pontone galleggiante rientra nel concetto di “costruzione” (e, quindi, necessita di permesso edilizio) allorquando modificati, attraverso lo stabile ancoraggio alle sponde di un fiume, lo stato dei luoghi”.

Cass. pen., sez. III, 3 dicembre 2019, n. 49021, in *Riv. giur. ed.*, 2020: “La realizzazione di un impianto sportivo in zona agricola (come un campo di calcetto) integra la violazione dell’art. 44 lett. b t.u.e., atte-

so che la disposizione di cui all'art. 4 legge n. 493/1993 (ai sensi della quale gli interventi su aree destinate ad attività sportiva senza creazione di volumetria sono subordinati alla semplice denuncia di inizio attività) trova applicazione su aree già destinate ad attività sportive”.

11. *La lottizzazione abusiva*

Cass. pen., sez. un., 30 gennaio 2020, in *www.giurisprudenzapenale.com*: “Nel caso in cui nel giudizio di Cassazione intervenga la prescrizione del reato di lottizzazione abusiva, è consentito alla Corte l’annullamento con rinvio della sentenza impugnata di condanna Limitatamente alla statuizione sulla confisca ai fini della valutazione, da parte del giudice di rinvio, della proporzionalità della misura, secondo il principio indicato dalla sentenza della Corte Edu, 28 giugno 2018, GIEM srl e altri contro l’Italia”.

Cons. Stato, sez. II, 7 febbraio 2020, n. 996, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’ordinanza di acquisizione gratuita al patrimonio comunale di un’opera abusiva si configura quale atto dovuto, privo di discrezionalità, subordinato al solo accertamento dell’inottemperanza di ingiunzione di demolizione ed al decorso del termine di legge (che ne costituiscono i presupposti), così che la censura di carenza di motivazione in ordine alla valutazione dell’interesse pubblico è destituita di qualsiasi fondamento giuridico, non essendovi alcuna valutazione discrezionale da compiere (e di conseguenza da giustificare)”.

Cons. Stato, sez. VI, 13 gennaio 2020, n. 299, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’acquisizione gratuita, quale sanzione autonoma conseguente all’inottemperanza all’ingiunzione di demolizione, non affranca da responsabilità il proprietario dell’area qualora risulti che egli abbia acquistato o riacquistato la disponibilità del bene e non si sia attivato per dare esecuzione all’ordine di demolizione, o qualora emerga che, pur essendo in grado di dare esecuzione all’ingiunzione, non vi abbia comunque provveduto”.

12. *L’accertamento di conformità*

Cons. Stato, sez. II, 14 gennaio 2020 n. 355, in *www.giustizia-*

amministrativa.it: “La sanatoria per così dire “ordinaria”, ossia quella disciplinata all’epoca dei fatti di causa dall’anzidetto art. 13 della l. n. 47 del 1985 e, attualmente, dall’art. 36 del t.u. approvato con d.P.R. n. 380 del 2001 (e che in tal senso si distingue quindi da quella “straordinaria”, viceversa applicabile entro ben definiti spazi temporali per effetto delle disposizioni speciali introdotte in prosieguo di tempo dall’art. 31 e ss. della l. n. 47 del 1985, dall’art. 39 della l. 23 dicembre 1994, n. 724 e dall’art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni in l. 24 novembre 2003, n. 326) costituisce lo strumento tipico per ordinariamente ricondurre alla legalità gli abusi edilizi, e la sua utilizzazione non può che essere consentita a chiunque abbia edificato *sine titulo*, anche a prescindere dalla pregressa sua mancata impugnazione di provvedimenti di diniego a costruire l’opera abusiva, purché ovviamente seguitino a sussistere al riguardo le condizioni inderogabilmente chieste dalla disciplina medesima, ossia sotto il profilo sostanziale la c.d. “doppia conformità”.

Cons. Stato, sez. VI, 1 marzo 2019, n. 1435, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il silenzio serbato dal Comune sull’istanza di accertamento di conformità urbanistica non ha valore di silenzio-inadempimento, ma di silenzio-rigetto, con la conseguenza che, una volta decorso il relativo termine, non sussiste un obbligo di provvedere, dovendosi ritenere già perfezionato il provvedimento negativo da impugnare nel termine ordinario di decadenza. Ulteriori corollari di tali risultanze sono: per un verso, che l’intervenuta presentazione della domanda di accertamento di conformità non paralizza i poteri sanzionatori comunali, non determina alcuna inefficacia sopravvenuta o invalidità di sorta dell’ingiunzione di demolizione, per cui in pendenza del termine di decisione della domanda di sanatoria, l’esecuzione della sanzione è solo temporaneamente sospesa, sicché, in mancanza di tempestiva impugnazione del diniego tacito maturato per decorso del termine di 60 giorni dalla presentazione dell’istanza, l’ingiunzione di demolizione è eseguibile e non occorre l’emanazione di ulteriori atti sanzionatori; per un altro verso che, una volta conclusosi negativamente l’iter avviato con l’istanza di sanatoria ordinaria, sussistono i presupposti per l’adozione dei provvedimenti repressivi degli abusi”.

T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 15 marzo 2019, n. 187, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’istanza di sanatoria può essere presentata anche dopo la scadenza dei termini di cui all’ art. 36,

d.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, fino alla materiale esecuzione della sanzione demolitoria; invero, il termine per la presentazione dell'istanza di accertamento di conformità, *ex art. 36*, comma 1, d.P.R. n. 380 cit., non è perentorio in quanto manca un'espressa previsione che qualifichi come tali i termini previsti dall'art. 36, d.P.R. n. 380 cit., o commini la sanzione della decadenza in caso di loro inosservanza e, quindi, di ritardo nella presentazione dell'istanza di accertamento di conformità; né la perentorietà può essere desunta dall'esigenza di tutelare preminenti interessi pubblici, poiché la conservazione di opere edili conformi alla disciplina vigente, risultato cui è finalizzato l'istituto dell'accertamento di conformità *ex art. 36* cit., non può dirsi in contrasto con il pubblico interesse”.

13. *Il condono edilizio*

Cons. Stato, sez. II, 31 ottobre 2019, n. 7466, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Ai sensi dell'art. 32 comma 27 lett. d), d.l. 30 settembre 2003, convertito con modificazioni nella l. 24 novembre 2003, n. 326, devono intendersi espressamente escluse dal condono edilizio le opere che siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici; allo stato sono condonabili soltanto le opere realizzate su immobili assoggettati a vincolo dopo la loro realizzazione, e soltanto per esse si pone l'esigenza della verifica delle ulteriori congiunte condizioni della conformità urbanistica”.

Cons. Stato, sez. II, 13 settembre 2019, n. 6162, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La presentazione di un'istanza di condono edilizio, art. 32 del d.l. 269 del 2003, convertito con modificazioni con l. 326 del 2003, successivamente all'emanazione delle ordinanze di demolizione e di eventuali atti repressivi consequenziali rileva sul piano processuale - quale conseguenza dei suoi effetti sostanziali - e rende inefficace tali provvedimenti e, quindi, improcedibile l'impugnazione proposta avverso gli stessi per sopravvenuto difetto di interesse alla sua decisione”.

14. *La normativa tecnica edilizia*

Cass. civ., sez. III, 17 febbraio 2012, n. 6588, in *Riv. giur. ed.*, 2012: “La realizzazione di un insieme di elementi strutturali collegati tra loro ed esplicanti una funzione statica che porta all’ampliamento di un edificio realizzato rispetto a quello autorizzato è soggetta alle disposizioni sulle opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica”.

Cass. civ., sez. III, 10 luglio 2012, n. 27260, in *Riv. giur. ed.*, 2012: “Sebbene la contravvenzione di omessa denuncia delle opere in conglomerato cementizio armato (artt. 65 e 72, 95 T.U. cit.) costituisca un reato omissivo proprio del costruttore, la natura di reato proprio non esclude la possibilità che un soggetto diverso da quello individuato dall’art. 65 T.U. cit. possa concorrere alla realizzazione del fatto, sia pure in qualità di *extraneus*, apportando un contributo consapevole, anche solo morale”.

14.1. *L’eliminazione delle barriere architettoniche*

Cons. Stato, sez. IV, 9 marzo 2020, n. 1682, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Le opere necessarie per eliminare le barriere architettoniche sono di fondamentale importanza per la vivibilità dell’appartamento con la conseguenza che nel valutare la legittimità o meno dell’installazione di un ascensore nel vano scale da parte del singolo condominio si deve tenere conto del principio di solidarietà, secondo il quale la coesistenza di più unità immobiliari in un unico fabbricato implica di per sé il temperamento, al fine dell’ordinato svolgersi di quella convivenza che è propria dei rapporti condominiali, di vari interessi, tra i quali deve includersi anche quello delle persone disabili. L’ascensore, pertanto, rappresenta un’opera volta a superare le barriere architettoniche e il singolo condomino può assumersi interamente il costo della relativa costruzione purché siano rispettati i limiti previsti dall’art. 1102 c.c. Tanto che l’installazione di un ascensore e la conseguente modifica delle parti comuni non possono essere impediti per una disposizione del regolamento condominiale che subordini l’esecuzione dell’opera stessa all’autorizzazione del condominio”.

Cons. Stato, sez. II, 14 gennaio 2020, n. 355, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Gli interventi volti ad eliminare

le barriere architettoniche previsti dall' art. 2 l. n. 13/1989, ovvero quelli volti a migliorare le condizioni di vita delle persone svantaggiate, si possono effettuare anche su beni sottoposti a vincolo come beni culturali, e la relativa autorizzazione, come previsto dal comma 4 di tale articolo, "può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza serio pregiudizio del bene tutelato", precisandosi quindi al comma 5 che "il diniego deve essere motivato con la specificazione della natura e della serietà del pregiudizio, della sua rilevanza in rapporto al complesso in cui l'opera si colloca e con riferimento a tutte le alternative eventualmente prospettate dall'interessato". Si è in tal modo introdotto nell'ordinamento un onere di motivazione particolarmente intenso, e ciò in quanto l'interesse alla protezione della persona svantaggiata può soccombere di fronte alla tutela del patrimonio artistico, a sua volta promanante dall' art. 9 Cost., soltanto in casi eccezionali".

Cons. Stato, sez.VI, 2 dicembre 2019, n. 8225, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Ai sensi dell' art. 4 della legge n. 13 del 1989, gli interventi volti ad eliminare le barriere architettoniche previste dall' art. 2 della stessa legge, ovvero quelli volti a migliorare le condizioni di vita delle persone svantaggiate, dovendosi intendere come tali non solo quelle portatrici di disabilità, ma anche le persone che soffrono di disagi fisici e difficoltà motorie, possono essere effettuati anche su edifici sottoposti a vincolo come beni culturali, sicché l'autorizzazione può essere negata solo ove non sia possibile realizzare le opere senza pregiudizio del bene tutelato".

14.2. *Le costruzioni in zone sismiche*

T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 18 febbraio 2020, n. 118, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Le specifiche finalità della disciplina delle costruzioni in zone sismiche hanno determinato la previsione di un rigoroso regime autorizzatorio (art. 93 T.U.E.) che impone, a chiunque intenda procedere ad interventi in tali zone, di darne preavviso scritto allo sportello unico che, a sua volta, provvede alla trasmissione alla struttura regionale, competente a concludere il procedimento di autorizzazione con un provvedimento espresso. La speciale disciplina si applica a tutte le costruzioni, pubbliche o private, di interesse statale o meno, la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità, realizzate in zone delle quali sia dichiarata la sismicità. Unica eccezione riguarda l'art. 106 (Esenzione per le opere eseguite dal genio militare) che dispone "1.

Per le opere che si eseguono a cura del genio militare l'osservanza delle disposizioni di cui alle sezioni II e III del presente capo è assicurata dall'organo all'uopo individuato dal Ministero della difesa".

T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 8 novembre 2019, n. 5298, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Il carattere di opere di nuova costruzione delle opere edilizie sanzionate implica l'assoggettamento delle stesse alla normativa in materia di costruzioni in zona sismica".

Cass. civ., sez. III, 10 ottobre 2017, n. 4567, in *www.cortedicassazione.it*: "Le disposizioni previste dagli artt. 83 e 95 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 si applicano a tutte le costruzioni realizzate in zona sismica, anche alle opere edili con struttura in legno, a prescindere dai materiali utilizzati e dalle relative strutture, nonché dalla natura precaria o permanente dell'intervento. (Fattispecie in cui la Corte ha escluso che possa ritenersi di minima entità l'edificazione di un manufatto dotato di veranda aperta con struttura portante e travi in legno realizzato in una zona abitata e urbanizzata)".

Bibliografia essenziale

N. ASSINI, P. MANTINI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2007; C. BEVILACQUA, F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2017; F. CINTIOLI, S. BELLOMIA, *Regolamenti edilizi comunali*, in *Testo Unico dell'edilizia*, M.A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2015, 136 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2017; G. D'ANGELO, *Diritto dell'urbanistica e dell'edilizia*, Padova, 2006; N. D'ANGELO, *Abusi e reati edilizi*, Milano, 2019; F.G. FERRARI, R. FERRARA, *Commentario breve alle leggi in materia urbanistica ed edilizia*, Padova, 2019; A. FIALE, E. FIALE, *Diritto urbanistico*, Milano, 2019; G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019; M.R. SPASIANO, R. VENIERO, *Diritto dell'edilizia*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 119 ss.; M.A. SANDULLI, *Le sanzioni amministrative pecuniarie*, Napoli, 1983; F.G. SCOCA, P. STELLA RICHTER, P. URBANI (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Vol. 1-2, Torino, 2018; M.R. SPASIANO, *Lo sportello unico dell'edilizia*, in *Testo Unico dell'edilizia*, M.A. SANDULLI (a cura di), Milano, 2009, 123 ss.; M.R. SPASIANO, M.A. SANDULLI, P. STELLA RICHTER, *Il diritto urbani-*

stico in cinquanta anni di giurisprudenza della Corte Costituzionale, Napoli, 2007; P. TANDA, *I reati urbanistico-edilizi*, Padova, 2019; P. TANDA, *Lottizzazione abusiva*, in *Testo Unico dell'edilizia*, M.A. SANDULLI (a cura di), Roma, 2015, 739 ss.

CAPITOLO IV

PROGETTAZIONE, RUOLI PROFESSIONALI, PROCEDIMENTI DI GARA, CONTRATTI

SOMMARIO: 1. Il Programma triennale delle opere pubbliche. – 2. Il progetto (edile) sintesi di espressione multidisciplinare. – 2.1. La normativa regionale in tema di qualità della progettazione tra proposte e premialità. – 3. L'attività di progettazione e i suoi livelli. – 4. La progettazione mediante il *Building Information Modeling*, BIM. – 5. Il Direttore dei lavori e il Coordinatore della sicurezza. – 6. La procedura ad evidenza pubblica e i contratti con la pubblica Amministrazione. – 7. Modalità di scelta del contraente, criteri di aggiudicazione e offerta anomala. – 8. Il contratto di appalto e la sua esecuzione, il collaudo e la verifica di conformità, le varianti. – 9. Le gare in forma telematica. – 10. I concorsi di progettazione. – 11. Il contratto d'opera professionale. – *Riferimenti giurisprudenziali. – Bibliografia essenziale.*

1. *Il Programma triennale delle opere pubbliche*

Le Amministrazioni pubbliche adottano il Programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il **Programma triennale dei lavori pubblici** tenuto conto delle esigenze e delle disponibilità di bilancio. I programmi sono oggetto di aggiornamento annuale laddove vicende o eventi sopravvenuti lo impongano. Sono anche passibili di deroga per cause di forza maggiore determinate da eventi calamitosi o da specifiche disposizioni di legge sopravvenute.

Il Programma dei lavori pubblici comprende tutte le opere di importo pari o superiore a 100.000 euro; lavori di importo inferiore possono essere invece discrezionalmente deliberati comunque nel rispetto dei principi di copertura della spesa, ossia di disponibilità delle risorse necessarie a farvi fronte.

Le iniziative da inserire nel programma sono individuate ed inserite nell'apposito **Quadro dei bisogni**, un documento finalizzato ad identificare gli interventi necessari. Ad esso fa seguito l'elaborazione degli **Studi di fattibilità**, ossia l'analisi di natura tecnico-finanziaria destinata ad indicare le caratteristiche anche funzionali dell'opera, i costi di realizzazione e di gestione, l'impatto paesaggistico, i benefici

socio-economici e ambientali attesi nonché la relativa fattibilità sotto il profilo amministrativo.

Si perviene così alla redazione dello **schema di Programma triennale** nel quale gli interventi sono inseriti in base ad un ordine di priorità che tenga conto di: a) interventi di manutenzione e recupero del patrimonio esistente; b) completamento di opere già iniziate; c) realizzazione di progetti esecutivi già approvati; d) finanziamento delle opere con capitale privato maggioritario.

Lo Schema viene pubblicato all'Albo istituzionale dell'Amministrazione per almeno 60 giorni durante i quali i soggetti interessati possono presentare osservazioni. Al termine, l'Amministrazione procede all'approvazione definitiva del Programma.

2. *Il progetto (edile) sintesi di espressione multidisciplinare.*

Il **progetto** (edile), dal latino *proiectus* (letteralmente “gettato avanti”), è un'attività tendente al raggiungimento di uno scopo, la proiezione nel tempo di una volontà tesa a produrre una trasformazione della realtà.

Progettare è una delle facoltà più mirabili dell'essere umano. Esprime la sua facoltà di valutare, nel limite delle competenze empiriche e delle conoscenze teoriche a disposizione, le conseguenze del proprio agire, assumendone possibili rischi, opportunità, responsabilità.

La progettazione, di certo in astratto figlia prediletta del libero arbitrio (arte del progettare), laddove calata dal piano ideale ad un contesto spazio-temporale definito, si proietta in una dialettica relazionale, ossia si pone in una prospettiva dialogica con altri contesti. Il progetto, infatti, superando la sua dimensione artistica e tecnica, diviene sfida di trasformazione del reale sulla base della conoscenza di dati tecnico-scientifici, della disponibilità di adeguate risorse, della concorrenza di una congerie di ulteriori fattori necessari al fine.

Tra i contesti con i quali la progettazione è chiamata al confronto, non ultimo per rilevanza è quello giuridico la cui logica del possibile e del non possibile, le cui regole di conformazione precettiva, impongono le condizioni stesse di fattibilità del progetto. Persino quelli che appaiono gli stessi presupposti tecnici, elementi sostanziali di fattibilità (materiali, strumentazioni di calcolo, ecc.) si traducono quasi sempre in norme o almeno in prassi consolidate.

Da qui, si può addivenire ad una prima conclusione: un progetto per definirsi tale ha bisogno di essere (anche) giuridicamente fondato.

In tale prospettiva, il **confronto progetto–norma**, ambito di contrasto talora persino drammatico, ha bisogno di rinvenire una sua composizione, un assetto che, nel rispetto della identità del progetto, sciolga il dilemma “possibile-non possibile” in una (magari meno rigida) prospettiva di compatibilità. Invero tale prospettiva permane per lo più misconosciuta all’ordinamento che, arroccato sulle storiche concezioni di rigida conformazione del progetto a tutte le disposizioni vigenti, pretende di governare tutto con i suoi infiniti *diktat*. Da qui, la fitta rete di divieti e obblighi, di limiti e vincoli, talora persino contraddittori tra loro, che riducono non di rado il “possibile” in spazi sempre più angusti, esasperando la dialettica progetto-norma, per soddisfare visioni culturali unilaterali o parziali (la difesa del paesaggio o la difesa dell’ambiente o la difesa del trasporto o anche della salute, ecc.) quasi che ciascuno di questi ambiti possa rinvenire tutela solo in una logica di divieto assoluto, di paralisi del tutto.

La modernità pone in evidenza che persino gli interessi pubblici possono porsi in contrasto tra loro: scelgo la difesa del paesaggio non collocando un impianto di pale eoliche per la produzione di energia pulita o, invece, colloco quello stesso impianto per tutelare l’ambiente? Scelgo di salvare l’occupazione tenendo in vita una certa fabbrica inquinante o la chiudo per tutelare la salute? Realizzo la TAV per incentivare il trasporto e l’economia o rinuncio alla stessa per tutelare l’ambiente?

Appare evidente che le scelte che coinvolgono l’uomo mai, o quasi mai, si traducono in imperativi categorici: le regole della scienza e della tecnica, di volta in volta utilizzate, consentono, magari attraverso tortuosi e più costosi percorsi, il conseguimento di apprezzabili risultati di temperamento, magari di compromesso, in grado di offrire sufficienti garanzie a tutti gli interessi in gioco.

Ancora una volta, tutto ciò non sembra valere nell’attività edilizia dove l’infinito numero di disposizioni normative dà vita ad una rete inestricabile di imposizioni e vincoli, rendendo talora pressoché impossibile la realizzazione di qualsiasi progetto. Di questo il legislatore dovrebbe tener conto declinando proprio la indicata compatibilità in termini più chiari, meno incerti per gli operatori del settore.

Sotto altro profilo valga anche la pena osservare che il **progetto**

va concepito sin dalla sua origine nella contezza del **giuridicamente possibile**. Non si può prescindere da quel dato rinviando a momenti successivi l'individuazione di soluzioni: il risultato, con molta probabilità, sarà altrimenti la necessità di stravolgere quel progetto o persino di dovervi rinunciare a causa della sua insanabile ineseguibilità.

Se si immagina di progettare un fantastico grattacielo sospeso nel vuoto, con meravigliose linee architettoniche, del tutto privo di considerazione del dato tecnico e giuridico, si sarà disegnato un oggetto anche eccezionale sotto il profilo estetico, affascinante, ma non si sarà steso un progetto, al più un'idea, in assenza di responsabilità dell'esercizio della libertà di ingegno, presupposto ineludibile di qualsiasi opera umana.

Sotto un profilo solo apparentemente distinto si pone dunque il tema della **qualità della progettazione**. Come purtroppo noto, proprio l'inadeguatezza della progettazione costituisce una delle cause principali della successiva paralisi dei relativi appalti, travolti dalla prospettiva di riserve che di fatto finiscono con il paralizzare o fortemente ritardare l'esecuzione dei lavori di realizzazione delle opere. La completezza della progettazione e la sua adeguatezza al fine costituiscono dunque elementi cardine per un'edilizia efficiente e sostenibile, in un contesto in cui un ruolo decisivo è svolto proprio dal concorso coerente tra elementi tecnici e fattori giuridici, entrambi tenuti a fornire una prospettiva di adeguata chiarezza operativa per tutti gli operatori.

2.1. La normativa regionale in tema di qualità della progettazione tra proposte e premialità

Molte Regioni si stanno dotando di apposite normative in tema di qualità della progettazione. A titolo di riferimento, proprio da ultimo, la Campania, in attuazione della L. R. 11 novembre 2019, n. 19, *Legge per la promozione della qualità dell'architettura*, con la delibera di G.R. n. 389 del 28 luglio 2020 ha approvato apposite *Linee Guida*. Con esse si prevedono criteri per l'istituzione dell'elenco regionale dei Comuni virtuosi per la qualità architettonica e per la determinazione di premialità concernenti anche soggetti e progetti privati. Sono altresì fissate specifiche modalità per lo svolgimento di procedure concorsuali quali il *Concorso di idee ad una fase*, il *Concorso di progettazione a due gradi* e il *Concorso Opera Prima*.

La premialità si lega, tra l'altro, alla previsione di forme di partecipazione attiva della cittadinanza ai processi decisionali pubblici relativi alla realizzazione di opere di architettura e di trasformazione delle città e dei territori.

Il Concorso di idee ad una fase è previsto nei casi in cui la committenza non intenda acquisire un progetto, ma solo un'idea progettuale, una proposta su tematiche architettoniche e/o urbanistiche che possa poi essere sviluppata attraverso i successivi livelli di progettazione. La stazione appaltante può affidare al vincitore del concorso, la progettazione dei successivi livelli (con procedura negoziata senza bando), purché tale facoltà sia stata espressamente prevista dal bando e il soggetto sia munito dei necessari requisiti.

Il Concorso di progettazione a due gradi è previsto per interventi di particolare rilevanza e complessità di cui sia stata verificata la disponibilità finanziaria necessaria alla realizzazione dell'intervento. La procedura è volta a conseguire, nel primo grado, l'acquisizione di una proposta ideativa e, nel secondo, fase riservata ai preselezionati, un progetto di fattibilità tecnico-economico.

Infine, il Concorso Opera Prima è una procedura concorsuale riservata a giovani professionisti al di sotto dei 35 anni, utilizzato per opere di minore complessità e rilevanza economica. Il funzionamento è il medesimo del concorso di progettazione a due gradi.

L'intera disciplina mira a premiare la qualità della progettazione, ma anche la capacità dei Comuni di aggiornare il proprio piano urbanistico, di aver saputo spendere tempestivamente le risorse europee ottenute in particolari settori (ambiente, beni culturali, trasporti), di aver adottato percorsi di qualità negli interventi di modificazione urbana, architettonica e infrastrutturale mediante procedure concorsuali, di aver promosso azioni di tutela del patrimonio architettonico, di aver dimostrato capacità di diffusione del concetto di qualità urbana e architettonica anche attraverso l'istituzione di centri di documentazione, musei della città e case dell'architettura ove ospitare dibattiti e mostre.

3. L'attività di progettazione e i suoi livelli

Ai sensi dell'art. 23, comma 1 del Codice dei contratti pubblici di cui al D. lgs. n. 50 del 2016, la **progettazione** in materia di lavori pubblici si articola secondo **3 livelli** di successivi approfondimenti tecnici:

- a) **progetto di fattibilità tecnica ed economica;**
- b) **progetto definitivo;**
- c) **progetto esecutivo.**

La distinzione delle tre fasi si utilizza tuttavia usualmente anche per la realizzazione di opere private.

La progettazione in termini generali è volta ad assicurare una serie di finalità:

- a) il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività;
- b) la qualità architettonica e tecnico funzionale e di relazione nel contesto dell'opera;
- c) la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza;
- d) un limitato consumo del suolo;
- e) il rispetto dei vincoli idrogeologici, sismici e forestali nonché degli altri vincoli esistenti;
- f) il risparmio (l'efficientamento ed il recupero energetico nella realizzazione e nella successiva vita dell'opera), nonché la valutazione del ciclo di vita e della manutenibilità delle opere;
- g) la compatibilità con le preesistenze archeologiche;
- h) la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture;
- i) la compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica dell'opera;
- l) l'accessibilità e l'adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche.

Come rilevato, tre sono i livelli di progettazione i cui contenuti possono così essere riassunti:

Progetto di fattibilità tecnica ed economica (preliminare o di massima). Il progetto di fattibilità tecnica ed economica è finalizzato a definire gli obiettivi e le caratteristiche dell'intervento da realizzare, attraverso l'individuazione e l'analisi delle possibili soluzioni progettuali alternative.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica va accompagnato da:

- a) una relazione generale, da cui si evincano le motivazioni delle scelte operate dal progettista;
- b) una relazione tecnica, con indagine e studi specifici, come i

livelli prestazionali dell'intervento, la presenza di eventuali interferenze e il contesto urbanistico

c) gli elaborati grafici per l'individuazione delle caratteristiche dimensionali, volumetriche, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare; nonché l'eventuale scelta in merito alla mancata suddivisione dell'intervento in lotti funzionali; nonché le modalità con cui redigere il quadro economico da allegare al progetto.

Progetto definitivo. Il progetto definitivo è predisposto sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica approvato. Esso individua compiutamente i lavori da realizzare nel rispetto di tutti i vincoli esistenti e contiene gli elementi necessari per il rilascio delle autorizzazioni richieste.

In questo livello sono sviluppati gli elaborati grafici e descrittivi nonché i relativi calcoli ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano significative differenze tecniche e di costo.

Nel caso in cui abbia luogo l'affidamento dei lavori sulla base di un progetto definitivo, esso deve essere corredato dai seguenti elaborati:

- schema di contratto e capitolato speciale d'appalto;
- piano di manutenzione;
- piano di sicurezza e di coordinamento;
- dettagli costruttivi in scala opportuna in relazione al tipo di opera relativi agli elementi del progetto architettonico e, ove occorrente, di quello strutturale.

Progetto esecutivo. Il progetto esecutivo viene redatto in conformità al progetto definitivo e determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto ed il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo (nel calcolo del tempo contrattuale deve tenersi conto della prevedibile incidenza dei giorni di andamento stagionale sfavorevole).

Il progetto esecutivo, in pratica, costituisce la "ingegnerizzazione" di tutte le lavorazioni e definisce l'intervento da realizzare compiutamente ed in ogni particolare architettonico, strutturale ed impiantistico.

Restano esclusi da questa fase solo i piani operativi di cantiere, i piani di approvvigionamento e i calcoli e i grafici relativi alle opere provvisori.

4. *La progettazione mediante il Building Information Modeling, BIM*

Il **BIM**, acronimo di *Building Information Modeling*, è un metodo di progettazione fondato su un modello parametrico contenente tutte le informazioni che riguardano l'intero ciclo di vita di un'opera, dal progetto alla costruzione, fino alla sua demolizione e dismissione. Esso è come un contenitore di informazioni in cui inserire dati grafici e specifiche tecniche.

Con il BIM è possibile realizzare un modello informativo dinamico, a carattere interdisciplinare, condiviso e in continua evoluzione, contenente dati su geometria, materiali, struttura portante, caratteristiche termiche e prestazioni energetiche, impianti, costi, sicurezza, manutenzione, ciclo di vita, demolizione, dismissione.

Grazie alla metodologia BIM l'edificio viene "costruito" prima della sua realizzazione fisica mediante un modello virtuale attraverso la collaborazione di tutti gli attori coinvolti nel progetto.

La Direttiva Europea 2014/24/EU aveva espresso l'indicazione di introdurre il BIM all'interno delle procedure di progettazione di tutti gli Stati membri.

Il Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. n. 50 del 2016, art. 23, comma 13) aveva a sua volta previsto che fossero disposti tempi e modalità per la progressiva introduzione obbligatoria di nuovi metodi di modellazione progettuale per l'edilizia e le infrastrutture.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il D.M. n. 560 del 1° dicembre 2017, ha effettivamente fissato le modalità e i tempi di progressiva introduzione del BIM nel sistema degli appalti pubblici in considerazione dei vantaggi apportati da quel modello che consente di ridurre i tempi, i rischi di errori e soprattutto agevola il costante aggiornamento del progetto che a questo punto si configura come un'attività di gestione della conoscenza relativa all'ambiente costruito lungo l'intero ciclo di vita dell'opera.

5. *Il Direttore dei lavori e il Coordinatore della sicurezza*

L'Amministrazione appaltante esercita il controllo sulla corretta esecuzione dei lavori tramite il **Direttore dei lavori** o la **Direzione dei lavori**, costituita dal primo e dai suoi assistenti.

I compiti del D.L. si articolano nell'ambito di specifici contesti e consistono nel:

- controllare che i lavori siano eseguiti a regola d'arte secondo i canoni della tecnica delle costruzioni;
- controllare che i lavori siano eseguiti in totale conformità al progetto ed alle condizioni del contratto;
- procedere all'accettazione dei materiali forniti dall'appaltatore, i quali devono essere rispondenti alle prescrizioni del contratto ed all'esigenza di non pregiudicare la qualità e funzionalità dell'opera.

I compiti del D.L. coincidono con le sue responsabilità in quanto naturalmente egli risponde del corretto esercizio delle sue funzioni.

Il D.L. non deve necessariamente essere presente a tempo pieno sul luogo dei lavori, ma deve comunque presenziare con l'assiduità richiesta dall'entità e difficoltà dei compiti cui deve assolvere in rapporto all'entità e delicatezza dei lavori.

La stazione appaltante ha la facoltà (non l'obbligo) di nominare gli **assistenti del direttore** dei lavori con funzioni di **direttori operativi** o di **ispettori di cantiere**. I primi sono sostituti a tutti gli effetti del direttore dei lavori, in quanto lo coadiuvano nell'eliminare le cause che possano determinare una esecuzione dei lavori non corretta o non conforme al progetto. I secondi svolgono funzioni proprie poiché, tra l'altro, provvedono alla predisposizione degli atti contabili ed al minuzioso controllo sulla regolare esecuzione perché questa avvenga conformemente a tutti i disegni del progetto ed alle specifiche tecniche del contratto. Per il puntuale espletamento di queste funzioni gli ispettori debbono assicurare la loro presenza in cantiere a tempo pieno.

Allorché pertanto non siano nominati né direttori operativi né ispettori di cantiere, vi è l'obbligo del D.L. di assicurare la presenza continua in cantiere onde assolvere alle funzioni che tale presenza richiedono, quali la redazione della contabilità dei lavori ed il minuzioso controllo sulla conformità dell'esecuzione rispetto al progetto.

Il D.L. per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni non risponde direttamente nei confronti dell'appaltatore. Egli è organo dell'Amministrazione e, in quanto tale, i suoi atti sono riferibili a questa che perciò è responsabile nei confronti dell'appaltatore. Per questa ragione il D.L. di opere pubbliche è responsabile anche dal punto di vista contabile. L'Amministrazione chiamata a risarcire a terzi danni causati da comportamenti negligenti del D.L. può rivaleersi (azione di regresso) nei confronti dello stesso.

Il Coordinatore della sicurezza nei cantieri è la figura incaricata

dal committente o dal responsabile dei lavori per garantire il coordinamento tra le varie imprese impegnate nei lavori, ai fini di ridurre i rischi sul lavoro.

Il coordinatore svolge compiti rilevanti sia nella fase progettuale che nella fase esecutiva.

- in fase di progettazione: è denominato **coordinatore della sicurezza in fase di progettazione** o **coordinatore per la progettazione** (CSP)

- in fase di esecuzione: è denominato **coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione** o **coordinatore per l'esecuzione** (CSE)

I ruoli di CSP e CSE sono distinti ma possono essere ricoperti anche dallo stesso professionista.

Il CSP redige:

- il **piano di sicurezza e coordinamento** (PSC), il documento mediante il quale si progetta la sicurezza in cantiere (apparecchiamenti, sfasamento delle lavorazioni, ecc.);

- il **fascicolo con le caratteristiche dell'opera**, contenente le informazioni utili ai fini della prevenzione e della protezione dai rischi cui sono esposti i lavoratori.

Il CSE verifica:

- l'attuazione del piano di sicurezza e coordinamento da parte dell'impresa per tutta la durata dei lavori con opportune azioni di coordinamento e controllo;

- la corretta applicazione delle procedure di lavoro.

Il Coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione verifica l'applicazione, da parte delle imprese esecutrici e dei lavoratori autonomi, delle disposizioni loro pertinenti contenute nel PSC (piano di sicurezza e di coordinamento) ove previsto e la corretta applicazione delle relative procedure di lavoro. Egli inoltre controlla l'idoneità del POS (piano operativo di sicurezza), da considerare come piano complementare di dettaglio del PSC, assicurandone la coerenza con quest'ultimo.

Il Coordinatore provvede poi ad aggiornare il PSC e il fascicolo con le caratteristiche dell'opera, in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute, valutando le proposte delle imprese esecutrici dirette a migliorare la sicurezza in cantiere.

Egli inoltre è tenuto a segnalare al committente o al responsabile dei lavori, previa contestazione scritta alle imprese e ai lavoratori autonomi interessati, le inosservanze alle disposizioni del testo unico sulla sicurezza alle prescrizioni del PSC, proponendo la sospensione

dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere, o la risoluzione del contratto, se ritenuto opportuno. In caso di inattività del committente o del responsabile dei lavori, il Coordinatore dell'esecuzione dà comunicazione dell'inadempienza all'ASL e alla Direzione Provinciale del Lavoro. In ogni caso egli, in presenza di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, sospende le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate.

6. La procedura ad evidenza pubblica e i contratti con la pubblica Amministrazione

Il **contratto** è un accordo tra due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro, un rapporto giuridico patrimoniale (art. 1321 c.c.). Esso vincola al rispetto dei patti ivi stabiliti i soggetti in relazione ai quali produce effetti.

Elementi essenziali del contratto sono l'accordo delle parti, l'oggetto, la causa e la forma, quando è prescritta dalla legge (art. 1325 c.c.).

Anche l'Amministrazione pubblica stabilisce rapporti contrattuali con terzi, operando con essi su un piano sostanzialmente paritario. Attraverso lo strumento contrattuale, infatti, l'Amministrazione acquista beni e servizi, provvede alla realizzazione di opere pubbliche o anche alla loro gestione. Con l'attività contrattuale, inoltre, instaura anche rapporti di lavoro con terzi, sia dipendenti che liberi professionisti.

Anche nei casi in cui l'Amministrazione pubblica stabilisce rapporti di natura contrattuale utilizzando strumenti tipici del diritto privato quale, appunto, il contratto, la sua attività deve sempre essere finalizzata alla cura dell'interesse pubblico. Per questa ragione, alcuni aspetti della sua attività contrattuale sono sottoposti ad una disciplina particolare, differente da quella che riguarda i rapporti tra soli privati. L'Amministrazione, innanzitutto, non è mai libera nel suo agire; la sua attività così come le sue determinazioni sono comunque predeterminate dalla legge, sottoposte dunque al principio di legalità, e i suoi poteri sono disciplinati da norme volte a garantire l'osservanza di specifici principi tra i quali particolare rilevanza assumono **l'imparzialità e il buon andamento** degli uffici amministrativi (art. 97 Cost.).

La fase della formazione della volontà contrattuale dell'Amministrazione, quella cioè che precede la stipula di un contratto, è sottoposta a procedure che sono definite ad **evidenza pubblica**: l'individuazione del soggetto incaricato di predisporre la progettazione di un'opera pubblica così come la scelta di una ditta legittimata a prestare forniture, ecc., non costituiscono operazioni frutto di una libera volontà (sul tipo di quella dei privati), ma passano piuttosto attraverso specifici procedimenti, vere e proprie gare aperte alla partecipazione di una pluralità di concorrenti che formulano offerte al fine di vedersi aggiudicare la stipulazione di contratti. In altri termini, il procedimento ad evidenza pubblica (che può assumere la denominazione di concorso, gara, selezione, ecc.) è volto ad assicurare trasparenza ed imparzialità nella formazione del contratto, con l'obiettivo di tutelare l'interesse pubblico consistente nella scelta del soggetto più qualificato che presenti un'offerta rispondente al migliore sfruttamento delle risorse pubbliche utilizzate dalla pubblica Amministrazione.

Nella prima fase, denominata **deliberazione a contrattare**, la c.d. **stazione appaltante** predispose un progetto di contratto, esplicita le ragioni che la inducono a stipulare un nuovo contratto e indica il metodo con il quale procederà alla scelta del contraente. Nella disciplina normativa vigente si distinguono differenti tipologie di gare di appalto, almeno per quanto concerne il loro oggetto: gare riguardanti la **realizzazione di opere edili** pubbliche (un edificio scolastico, un ospedale, ecc.), quelle concernenti la **fornitura di beni** (acquisti di materiali) e quelle consistenti nell'acquisizione di **prestazioni di servizi** (servizi di pulizia, di consulenza, ecc.).

Viene dunque redatto un apposito **bando di gara**, definito *lex specialis* della procedura concorsuale a causa del suo carattere vincolante non solo per i terzi (concorrenti), ma anche per la stessa Amministrazione emanante. In esso sono indicati l'oggetto e i caratteri del contratto che la stazione appaltante intende aggiudicare, il tipo e le regole della procedura, ecc. Il bando espleta inoltre **funzione di pubblicità** dell'invito alla partecipazione alla procedura concorsuale mediante la sua pubblicazione avente valore legale sugli appositi strumenti di pubblicità: la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, la Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, i Bollettini Ufficiali delle Regioni, gli Albi Pretori, i siti istituzionali on-line, ecc.

Negli ultimi anni gli strumenti legali della pubblicità hanno visto sminuire il proprio ruolo, salvo per quanto concerne l'indicazione

dei termini ufficiali concernenti la data di presentazione delle domande o altre incombenze proprie della procedura, sostituiti da banche dati di settore che forniscono informazioni preselezionate e organizzate ai soggetti operanti nei differenti settori di attività.

Il **capitolato (o disciplinare tecnico)**, anch'esso predisposto dall'Amministrazione prima dello svolgimento della gara, affianca il bando e lo integra con il suo contenuto per lo più costituito dalla disciplina tecnica riguardante la specifica prestazione richiesta.

Un aspetto di particolare rilievo che si colloca a monte della gara è costituito dal sistema di **qualificazione degli operatori** che si candidano all'esecuzione di lavori concernenti opere pubbliche.

Negli appalti di opere aventi un valore piuttosto rilevante, fissato dalla legge, gli operatori sono tenuti a dare prova del possesso dei requisiti di idoneità professionale, economica, finanziaria e tecnico-professionale mediante un'attestazione rilasciata da appositi organismi a tanto autorizzati, denominati **SOA (società organismi di attestazione)**. Essi attestano, tra l'altro, anche il possesso, in capo agli operatori, delle certificazioni di sistemi di qualità conformi ai modelli europei, unitamente alla titolarità del certificato di *rating* di impresa rilasciato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).

La partecipazione alla procedura di gara da parte **degli operatori** può aver luogo **sia in forma individuale che associata**. È prevista infatti la facoltà delle imprese di partecipare in forma congiunta, formula che consente al raggruppamento di porre insieme le rispettive risorse e capacità tecniche, organizzative ed economico-finanziarie al fine sia di conseguire i requisiti necessari alla partecipazione alla gara, sia di meglio adoperarsi nell'erogazione della prestazione. Tipico, il caso dei raggruppamenti temporanei di imprese (**RTI**) o delle associazioni temporanee d'impresa (**ATI**).

Ai fini della ammissione alla gara, le stazioni appaltanti accettano il **DGUE, documento unico di gara europeo**, consistente in un'autodichiarazione che sostituisce la documentazione ufficiale che sarebbe necessaria in ordine al possesso, da parte degli operatori partecipanti alla gara, dei requisiti necessari prescritti dal bando. L'Amministrazione si riserva la verifica della veridicità di quanto attestato dall'aggiudicatario della gara nel DGUE.

Sulla base di quanto richiesto dagli atti, i concorrenti formulano la propria offerta, corredata dalla documentazione richiesta a pena di esclusione, che sarà valutata dall'apposita **commissione di gara**, munita di specifiche competenze tecniche nella materia oggetto di

appalto. Sulla base di una recente innovazione legislativa introdotta dal Codice dei contratti, al fine di favorire la concorrenza tra le imprese e quindi la più ampia partecipazione possibile alle gare, le carenze formali della domanda di partecipazione non determinano l'esclusione automatica del concorrente ma possono essere sanate mediante la procedura del c.d. **soccorso istruttorio**, che consente all'Amministrazione appaltante di assegnare al concorrente la cui documentazione risulti incompleta o anche irregolare, un termine di regolarizzazione della stessa non superiore a dieci giorni.

7. Modalità di scelta del contraente, criteri di aggiudicazione e offerta anomala

Le modalità di aggiudicazione variano a seconda che il valore dell'appalto sia inferiore o superiore alla c.d. **soglia di rilevanza comunitaria** stabilita dalla normativa vigente al momento del bando (v. art. 35 del D. Lgs. n. 50/2016). Tale soglia consiste nella indicazione di valori astratti relativi agli appalti e si differenzia a seconda che si tratti di lavori pubblici oppure di servizi, forniture e concorsi di progettazione.

Per gli **appalti aventi un valore al di sopra della soglia comunitaria**, le modalità di scelta del contraente sono quelle indicate di seguito:

a) Procedura aperta, nella quale qualsiasi operatore economico interessato può presentare un'offerta nei termini prefissati, purché dimostri il possesso dei requisiti indicati nel bando di gara.

b) Procedura ristretta, laddove possono partecipare alla gara solo gli operatori prelezionati a seguito della pubblicazione di un apposito bando ove sono specificati i requisiti.

c) Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando: si tratta di un'eccezione all'applicazione del principio di gara alla quale è possibile ricorrere o nel caso in cui non sia stata presentata alcuna offerta in una medesima gara precedente, oppure allorché i lavori, le forniture o i servizi richiesti possano essere forniti unicamente da un operatore economico, oppure, ancora, quando ricorrano ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili. Ulteriore ipotesi di legittimo ricorso a tale procedura è il caso di appalto susseguente ad un concorso di progettazione.

d) Il dialogo competitivo si ha invece quando le Amministrazioni

appaltanti indicano nel bando di gara le loro specifiche esigenze e i requisiti richiesti in capo ai partecipanti, avviando con essi, una volta selezionati, un vero e proprio dialogo finalizzato alla individuazione e definizione dei mezzi più idonei a soddisfare le necessità della stazione appaltante. Il dialogo può riguardare tutti gli aspetti dell'appalto e si conclude con l'individuazione della soluzione o delle soluzioni più adeguate. Concluso il dialogo, ciascun concorrente presenta l'offerta rispondente alla soluzione prescelta e l'Amministrazione aggiudica secondo i criteri fissati nel bando.

Nella realtà, tale modalità di aggiudicazione vede fortemente compromesse le proprie potenzialità finendo con l'essere poco o per nulla utilizzata dalle stazioni appaltanti in quanto essa si connota per ambiti decisionali ampiamente discrezionali, esponendo i funzionari pubblici all'assunzione di responsabilità gravi, persino rischiose specie in taluni contesti connotati da un elevato grado di permeabilità ad infiltrazioni della criminalità: per il timore di queste si preferisce ricorrere ad altri modelli di aggiudicazione.

e) Il **partenariato per l'innovazione** ricorre in contesti nei quali sussista l'esigenza di sviluppare prodotti o servizi o lavori innovativi e di acquistarne successivamente le forniture, i servizi o i lavori, stante la condizione di mancanza di soluzioni già disponibili sul mercato. Questa forma di partenariato si rivolge pertanto ad operatori muniti di specifiche capacità di ricerca e di sviluppo di tecnologie innovative, individuati sulla base di un apposito bando di preselezione. La procedura tra stazione appaltante e operatori interessati si svolge in più fasi, ciascuna fondata su vere e proprie negoziazioni concernenti specifiche soluzioni. Dall'espletamento di siffatte negoziazioni vengono via via esclusi i soggetti risultati inidonei o meno idonei rispetto agli altri.

Per quanto concerne il criterio generale di aggiudicazione relativo alle modalità di gara illustrate, esso è ormai costituito da quello dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** alla cui determinazione concorrono l'offerta economica (il prezzo offerto), da un lato, e l'offerta tecnica, dall'altro. Essi rappresentano fattori oggetto di separata valutazione, la prima di tipo matematico, vincolato (il prezzo più basso è quello che ottiene il punteggio maggiore), la seconda di tipo discrezionale, attenendo alla considerazione di fattori quali la qualità dell'offerta presentata, le garanzie accessorie prestate ed altre componenti che variano in relazione all'oggetto specifico della prestazione richiesta.

Soltanto per le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni siano interamente fissate dal mercato, l'aggiudicazione ha luogo in applicazione del solo criterio del **minor prezzo**.

Per gli **appalti aventi un valore al di sotto della soglia comunitaria**, ferma restando la facoltà per le Amministrazioni di applicare uno dei modelli già illustrati, le stazioni appaltanti, in considerazione degli importi indicati dalla normativa, possono anche procedere all'**affidamento diretto** del contratto previa richiesta di preventivo ad uno o più operatori economici oppure, nel caso di un più rilevante valore dell'appalto di lavori (non per le forniture e i servizi) possono ricorrere alla procedura negoziata (già illustrata in precedenza *sub c*).

Gli operatori partecipanti ad una gara sono chiamati a fornire alla stazione appaltante spiegazioni in ordine al prezzo o ai costi proposti nelle offerte qualora tali offerte risultino anormalmente basse (c.d. **offerta anomala**) alla luce di criteri che tengano conto della loro congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità. In altri termini, per offerte anomale si intendono le offerte non assistite da attendibilità rispetto ai prezzi di mercato (si consideri quanto incidano sull'offerta il costo della mano d'opera, quello dei materiali che si intende utilizzare, quello del trasporto, la percentuale di redditività dell'offerta, ecc.).

Il recente D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (convertito in l.n. 120/2020), denominato "decreto semplificazioni", ha introdotto a titolo sperimentale, sino al 31 dicembre 2021, alcune novità importanti concernenti le procedure di affidamento di gara per lavori, servizi, forniture e progettazioni, al fine di accelerare e semplificare le relative procedure.

Tra le principali innovazioni, si segnala che l'aggiudicazione di gare di appalto deve aver luogo entro due mesi dall'avvio del relativo procedimento di indizione (quattro mesi se si tratta di procedura negoziata). Qualsiasi ritardo al riguardo può costituire causa di responsabilità erariale per il R.U.P. oppure causa di esclusione dell'operatore economico, se il ritardo sia a lui imputabile.

All'affidamento di appalti di lavori, servizi, forniture e progettazione di valore inferiore alla soglia comunitaria (art. 35 del D. Lgs. n. 50/2016) si può procedere mediante affidamento diretto laddove l'importo a base d'asta sia inferiore a 150.000 euro per i lavori e 75.000 euro per servizi e forniture. Nel caso sia superiore ad esso,

ma comunque nell'ambito della soglia comunitaria, si provvede mediante procedura negoziata, senza bando, con la consultazione di almeno cinque operatori economici e comunque nel rispetto del criterio di rotazione.

Per gli appalti di valore superiore alla soglia comunitaria, l'aggiudicazione deve aver luogo entro sei mesi dalla indizione della gara e il R.U.P. risponde di responsabilità erariale in caso di ritardo, così come è escluso dalla procedura l'operatore economico che determina ritardi.

Le modalità di aggiudicazione possibili sono in questo caso la procedura negoziata aperta, quella ristretta, la procedura competitiva con negoziazione o il dialogo competitivo.

La procedura negoziata senza pubblicazione di bando può essere utilizzata solo se strettamente necessaria per ragioni di estrema urgenza, comunque previa pubblicazione dell'avviso di indizione di gara o di un atto equivalente.

La stipula del contratto deve aver luogo entro sessanta giorni dall'aggiudicazione ed eventuali ritardi possono costituire causa di responsabilità erariale e disciplinare in capo al dirigente responsabile se essi non siano motivati con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto. La proposizione di ricorsi giurisdizionali al giudice amministrativo non sospende i termini per la stipula del contratto.

8. Il contratto di appalto e la sua esecuzione, il collaudo e la verifica di conformità, le varianti

Una volta aggiudicata la gara, ha termine la fase pubblicistica dell'attività amministrativa e la stazione appaltante si predispone a stipulare con l'operatore prescelto il **contratto di appalto**. La stipulazione non può avvenire prima che sia decorso il termine di trentacinque giorni dalla avvenuta comunicazione dell'aggiudicazione.

Talvolta il contratto va sottoposto all'approvazione da parte dell'organo competente. In questa ipotesi, il privato è immediatamente vincolato al contratto sottoscritto, mentre per l'Amministrazione il vincolo resta condizionato all'approvazione.

L'**esecuzione del contratto** è quasi interamente disciplinata dalle norme del codice civile. La responsabilità della esecuzione ricade sul Responsabile unico del procedimento (**RUP**) al quale spetta control-

lare i livelli di qualità delle prestazioni che vengono fornite. Il RUP si avvale di una figura specifica denominata **direttore dell'esecuzione** (nei contratti di fornitura o di servizi) o **direttore dei lavori** (nei contratti per la realizzazione di opere pubbliche). Egli si avvale inoltre del coordinatore in materia di salute e sicurezza, nonché del collaudatore o del verificatore della conformità.

Il **collaudo** per gli appalti di lavori e la **verifica di conformità** per gli appalti di servizi o forniture sono realizzati da un singolo professionista o da una Commissione, nominati tra i dipendenti della stazione appaltante o di altre Amministrazioni oppure tra liberi professionisti in possesso dei necessari requisiti. Essi accertano e attestano la regolare esecuzione del contratto.

Negli appalti di lavori è altresì nominato il **collaudatore delle strutture** per il collaudo statico.

Il collaudo o la verifica di conformità vanno resi entro sei mesi dall'ultimazione dei lavori o delle prestazioni. Il collaudo ha carattere provvisorio ma, decorsi due anni dalla sua emanazione, si intende comunque tacitamente approvato.

Sono ammesse nel limite del 20% dell'importo complessivo del contratto, **varianti e modifiche in corso d'opera** rese necessarie per fatti sopravvenuti durante la prestazione, per eventi imprevedibili o comunque non previsti nella fase progettuale, per adeguamenti progettuali atti a garantire l'adeguatezza piena della prestazione allo scopo prefissato o per sopravvenute modificazioni della disciplina degli interventi di restauro.

Varianti e modifiche di importo superiore alla soglia indicata sono disciplinate per casi straordinari dalla normativa vigente. L'ANAC vigila sulla legittimità delle stesse onde contrastare l'uso distorto e illegittimo dell'ampliamento dell'appalto.

I **titolari di incarichi di progettazione** sono responsabili dei danni subiti dalle stazioni appaltanti in conseguenza di errori o di omissioni della progettazione.

9. Le gare in forma telematica

Le Amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di ricorrere al **ME-PA - Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione** oppure ad altre **centrali di committenza**, anche a livello regionale, comunque individuate dall'ANAC. Tale procedura è stata imposta dal legislatore non

solo a fini anti-corruttivi, ma anche per ridurre il numero delle stazioni appaltanti sul territorio nazionale e centralizzare gli acquisti con possibili risparmi sulla spesa pubblica.

Laddove non siano attive convenzioni stipulate da centrali di committenza con operatori di mercato scelti sulla base di apposite procedure concorsuali ad evidenza pubblica, le Amministrazioni sono legittimate a procedere in autonomia.

Dal 2018, le pubbliche Amministrazioni sono tenute ad espletare le gare di appalto esclusivamente in forma telematica per l'affidamento di appalti di importo non inferiore a cinquemila euro.

Gli operatori interessati partecipano alla gara mediante il deposito telematico, sulle piattaforme informatiche indicate dalle stazioni appaltanti, della documentazione e dell'offerta tecnica ed economica. Il sistema informatico utilizzato garantisce la segretezza e l'immodificabilità delle offerte presentate, nonché la trasparenza e la tracciabilità delle singole fasi procedurali, eliminando le esigenze di contatto personale tra funzionari della stazione appaltante e partecipanti, dal momento che qualsiasi richiesta relativa alla gara ed ai suoi atti e i relativi chiarimenti hanno luogo esclusivamente sulla piattaforma informatica accessibile a tutti.

Naturalmente le modalità di scelta del contraente restano quelle già illustrate in precedenza.

10. *I concorsi di progettazione*

I concorsi di progettazione costituiscono procedure selettive intese a fornire all'Amministrazione interessata un piano o un progetto da acquisire, in ambiti di particolare rilevanza come quello dell'architettura, dell'ingegneria, del restauro e della tutela dei beni culturali e archeologici, della pianificazione urbanistica e territoriale, paesaggistica, naturalistica, geologica, del verde urbano e del paesaggio forestale agronomico.

Tali piani o progetti sono selezionati da una Commissione giudicatrice a seguito dello svolgimento di una gara che, a seconda del grado di complessità, può articolarsi in un unico o duplice grado.

Nei concorsi di progettazione di lavori pubblici meno complessi, la procedura si svolge in unico grado, attraverso la presentazione da parte dei concorrenti di progetti relativi alla fattibilità tecnica ed economica, dal contenuto pari a quello di un primo (preliminare) livello di progettazione.

Al vincitore del concorso viene corrisposto un premio, il cui pagamento consente alla pubblica Amministrazione di acquistare la proprietà del progetto. Il vincitore potrà essere affidatario anche della progettazione esecutiva qualora sia previsto dal bando ed egli dimostri di essere in possesso dei requisiti necessari.

Nei casi di interventi di maggiore rilevanza e complessità, il legislatore predispone una procedura a doppio grado, strutturata in una prima fase nella quale vengono individuati i concorrenti attraverso la valutazione delle proposte di idee presentate e la selezione avviene senza formazione di graduatorie di merito o assegnazione di premi; e in una seconda fase, ove i soggetti selezionati sono chiamati a presentare un progetto di fattibilità. Al vincitore può essere affidato l'incarico della progettazione definitiva ed esecutiva qualora in possesso dei requisiti previsti dal bando.

La partecipazione alle gare di progettazione è consentita sia a titolo individuale che associato. Nel secondo caso possono presentarsi anche **Raggruppamenti temporanei di professionisti** (definiti **RTP o ATP**), associazioni temporanee che riuniscono, in vista della partecipazione ad una determinata gara, competenze tecnico-professionali e capacità economiche onde conseguire i requisiti professionali richiesti dal bando.

Allo scopo di favorire l'avvio alla professione di giovani, i Raggruppamenti temporanei sono incentivati a prevedere nella loro composizione la presenza di professionisti con meno di cinque anni di abilitazione professionale.

Il raggruppamento temporaneo non determina l'istituzione di un soggetto giuridico autonomo o permanente, che quasi sempre sarà costituito solo in caso di aggiudicazione della gara, e la responsabilità dei suoi comportamenti e dei suoi atti ricade direttamente sui singoli professionisti che lo compongono secondo la divisione delle competenze previste al suo interno.

Le **società di professionisti**, ad esempio le **società di ingegneria**, dapprima vietate ma ormai espressamente riconosciute dal legislatore, sono invece soggetti operanti in maniera stabile e continuativa in forma associata, fornendo servizi professionali agli utenti.

11. *Il contratto d'opera professionale*

Con il contratto d'opera, un professionista assume l'obbligo verso il committente di eseguire una **prestazione intellettuale** dietro pagamento

di un corrispettivo liberamente pattuito oppure determinato sulla base di tariffe professionali. Tale contratto deve essere necessariamente stipulato in forma scritta, anche nel caso in cui vi sia un provvedimento amministrativo di un ente che disponga l'affidamento di un incarico (ad es. una progettazione) a favore di un professionista: la delibera dell'ente non è sufficiente, si rende in ogni caso necessario una espressa pattuizione scritta tra le parti, un contratto appunto. La mancanza della **forma scritta** determina la nullità del contratto.

La volontà delle parti può essere espressa anche in atti distinti: ad esempio la proposta può aver luogo anche mediante una semplice e-mail o con una pec.

In ogni caso, nel contratto deve chiaramente risultare l'esistenza di un accordo, la causa e l'oggetto. L'**accordo** è costituito dall'incontro delle volontà delle parti e deve riguardare l'intero programma negoziale, nel senso di ricomprendere ogni aspetto del contratto.

Per quanto riguarda la **causa**, essa non si riferisce alle finalità personali perseguite da ciascuna parte ovvero alle motivazioni che inducono ciascuna di esse a determinarsi in un certo modo. La causa è invece la funzione obiettiva che le parti intendono realizzare, la ragione economica e sociale che le induce a sottoscrivere il contratto (ad es. il committente intende realizzare un edificio e l'impresa è disponibile a provvedere al riguardo).

L'**oggetto** del contratto deve essere lecito, possibile e determinato o determinabile. Non produce effetti un contratto illecito, ossia che abbia ad oggetto una prestazione contraria a disposizioni di legge. L'impossibilità materiale si ha invece quando il bene oggetto di contratto non è nella disponibilità delle parti. La possibilità deve sussistere al momento della stipula. L'oggetto infine deve essere determinato o determinabile, nel senso che esso deve essere oggetto di facile individuazione oppure essere agevolmente determinato sulla base di condizioni oggettive.

Talvolta le prestazioni del committente o del professionista possono essere sottoposte a condizioni o termini che costituiscono parte integrante dell'accordo e impegnano le parti al loro rispetto.

Il mancato rispetto dell'accordo, totale o parziale che sia, determina responsabilità che il più delle volte si traduce in obbligo di risarcimento dei danni prodotti.

*Riferimenti giurisprudenziali**4. La progettazione mediante il Building Information Modeling, BIM*

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 29 maggio 2017, n. 1210, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il *Building Information Modeling* (BIM) consiste in una metodologia di progettazione utilizzata nell’ambito delle costruzioni basata sull’integrazione dei diversi elementi progettuali, che consente di realizzare digitalmente accurati modelli virtuali dell’edificio da costruire che contengono con altissima precisione la geometria e gli altri dati necessari per la progettazione, la scelta del contraente, la costruzione e la gestione della vita utile dell’edificio. Tale metodo di progettazione, consentendo un’analisi e un controllo più analitici ed efficienti rispetto a quelli consentiti dai metodi tradizionali di progettazione (CAD), consente di ottenere un miglior livello di progettazione a costi e tempi di realizzazione ridotti. Mediante tale strumento si realizza, dunque, una perfetta ed ottimale collaborazione fra i diversi soggetti coinvolti nella progettazione edilizia, anche in considerazione della sempre più sentita esigenza di dati delle infrastrutture, critici, aperti e riutilizzabili. Secondo il *National Institute of Building Sciences* (NIBS) presso il *National Building Information Modeling Standard* (NBIMS), l’obiettivo del BIM è quello di realizzare “un processo più efficiente di pianificazione, progettazione, costruzione, gestione e manutenzione che utilizzi un modello standardizzato di informazioni in formato digitale per ogni edificio, nuovo o esistente, contenente tutte le informazioni create o raccolte su tale edificio in un formato utilizzabile da tutti i soggetti interessati nell’intero ciclo di vita” (NIBS, 2008). Come risulta, del resto, dalla lettura delle edizioni italiane delle migliori pubblicazioni sul tema di origine statunitense, il BIM consente un progresso nel settore dell’automazione delle attività correlate ai progetti e ai processi basati su carta verso un flusso di lavoro integrato e interoperabile in cui tali attività sono riunite in un processo coordinato e collaborativo, che promuove al massimo l’aggregazione dei dati per l’acquisizione di informazioni e conoscenze, la capacità di calcolo e la comunicazione web. Mediante questi strumenti è possibile, dunque, porre in essere simulazioni e manipolazioni di modelli fondati sulla realtà al fine di gestire l’ambiente di costruzione seguendo un processo decisionale ripetibile e verificabile, con conseguente riduzione dei rischi e miglioramento della qualità delle azioni e dei prodotti a livello industriale”.

5. Il Direttore dei lavori e il Coordinatore della sicurezza

Cass. civ., sez. II, 14 marzo 2019, n.7336 in *Responsabilità Civile e Previdenza*, 2019, 5, 1566: “L’attività del direttore dei lavori per conto del committente si concreta nell’alta sorveglianza delle opere che, pur non richiedendo la presenza continua e giornaliera sul cantiere né il compimento di operazioni di natura elementare, comporta comunque il controllo della realizzazione dell’opera nelle sua varie fasi e pertanto l’obbligo del professionista di verificare, attraverso periodiche visite e contatti diretti con gli organi tecnici dell’impresa, da attuarsi in relazione a ciascuna di tali fasi, se sono state osservate le regole dell’arte e la corrispondenza dei materiali impiegati”.

T.A.R. Trentino Alto Adige, sez. I, 11 ottobre 2017, n. 290, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Dall’uso generico del singolare per indicare il «coordinatore in materia di salute e di sicurezza» (art. 101, comma 1, del Codice dei contratti pubblici del 2016) non si può trarre la conclusione che il legislatore intenda riferirsi esclusivamente a un unico soggetto: si tratta di una locuzione generica, che può essere riferita sia a un soggetto individuale, sia collettivo. Né un tale obbligo risulta da altre disposizioni del citato Codice (cfr., in particolare, artt. 3, comma 1, lettera p, e 45). Deve quindi ritenersi che gli incarichi di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione possano essere affidati anche a raggruppamenti temporanei di professionisti”.

6. La procedura ad evidenza pubblica e i contratti con la pubblica Amministrazione

Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2020, n. 971, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nell’ambito di una procedura di gara ad evidenza pubblica, l’istituto del soccorso istruttorio previsto dall’art. 83 del d. lgs. n. 50/2016 non è esperibile qualora venga in rilievo un elemento ritenuto essenziale e richiesto a pena di esclusione dalla *lex specialis* di gara”.

T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 8 gennaio 2020, n. 21, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La materia dei pubblici concorsi (così come, più in generale, la materia delle procedure ad evidenza pubblica) è governata dal principio per il quale le clausole del bando vincolano

rigidamente l'Amministrazione, che è obbligata alla loro applicazione senza alcun margine di discrezionalità e ciò in ragione sia dei principi dell'affidamento e di tutela della parità di trattamento tra i concorrenti – che sarebbero pregiudicati ove si consentisse la modifica delle regole di gara cristallizzate nella *lex specialis* medesima – sia del più generale principio che vieta la disapplicazione del bando, quale atto con cui l'amministrazione si è originariamente autovincolata nell'esercizio delle potestà connesse alla conduzione della procedura selettiva; da ciò consegue che le clausole del bando di concorso per l'accesso al pubblico impiego vanno interpretate secondo il significato immediatamente evincibile dal tenore letterale delle parole e dalla loro connessione”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 28 agosto 2018, n. 5292, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La ratio del R.T.I. è quella di ampliare la platea dei possibili concorrenti, consentendo ai soggetti privi dei requisiti necessari di partecipare singolarmente alla procedura competitiva oppure di accedervi in associazione con altri operatori economici, anche al fine di acquisire esperienze ed elementi curriculari da poter spendere in successivi affidamenti. Non avrebbe, quindi, senso limitare la partecipazione alle sole ATI i cui membri siano già in possesso singolarmente dei requisiti di capacità economica di accesso; una clausola di tal guisa sarebbe in contrasto con il principio di tassatività delle cause di esclusione di cui all'art. 83, comma 8, d. lgs. n. 50/2016”.

T.A.R. Basilicata, sez. I, 8 marzo 2017, n. 195, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “In sede di gara pubblica, la stazione appaltante è tenuta ad applicare rigorosamente le regole fissate nel bando, atteso che questo costituisce la “*lex specialis*” della procedura ad evidenza pubblica, che non può essere disapplicata nel corso del procedimento neppure nel caso in cui talune delle regole, in essa contenute, risultino non più conformi allo “*ius superveniens*”, salvo l'esercizio del potere di autotutela; in altri termini, le prescrizioni stabilite nella “*lex specialis*” vincolano non solo i concorrenti, ma anche la stessa p.a., che non conserva alcun margine di discrezionalità nella loro concreta attuazione né può disapplicarle, neppure nel caso in cui alcune di tali regole risultino inopportune o incongruamente formulate, salva la possibilità di procedere all'annullamento del bando nell'esercizio del potere di autotutela”.

T.A.R. Veneto, sez. I, 12 gennaio 2017, n. 28, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il bando, il disciplinare di gara e il capitolato specia-

le hanno una propria autonomia ed una propria peculiare funzione nell'economia della procedura di evidenza pubblica, il bando fissando le regole della gara, il disciplinare regolando il procedimento di gara ed il capitolato integrando eventualmente le disposizioni del bando, con particolare riferimento – di norma – agli aspetti tecnici, anche in funzione dell'assumendo vincolo contrattuale. In ordine alla risoluzione di eventuali contrasti interni tra le disposizioni della *lex specialis*, tra tali atti sussiste una gerarchia differenziata, nel senso che le disposizioni del capitolato speciale possono solo integrare, ma non modificare quelle del bando”.

T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 15 aprile 2010, n. 3908, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nella formazione dei contratti soggetti alla c.d. evidenza pubblica coesistono due procedimenti: il primo, si traduce in un provvedimento (deliberazione a contrarre da parte degli organi qualificati) con cui si esterna lo scopo da perseguire nonché il modo in cui si intende realizzarlo; il secondo si svolge tra le parti contraenti ed ha per oggetto la formazione della volontà secondo le norme privatistiche, con la precisazione che la deliberazione dell'ente – fino a quando non risulti tradotta in un atto contrattuale sottoscritto dal rappresentante dell'ente stesso e dal professionista – è atto con efficacia interna all'ente pubblico, non costituente neppure proposta contrattuale e quindi non idonea a determinare la costituzione del relativo rapporto negoziale”.

7. Modalità di scelta del contraente, criteri di aggiudicazione e offerta anomala

Cons. Stato, sez. V, 12 febbraio 2020, n. 1066, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Nelle procedure di gara ad evidenza pubblica, il giudizio di verifica dell'anomalia di un'offerta, essendo espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale riservato all'Amministrazione è finalizzato alla verifica dell'attendibilità e della serietà della stessa, ovvero dell'accertamento dell'effettiva possibilità dell'impresa di eseguire l'appalto alle condizioni proposte”.

T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 31 gennaio 2020, n. 83, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La scelta dei criteri più adatti all'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa rappre-

senta l'espressione tipica della discrezionalità della stazione appaltante, sottratta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo, a condizione che in relazione alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto, non sia viziata da travisamento di fatto".

Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5781, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Il principio generale in base al quale la scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione deve essere comunque ispirata a criteri obiettivi e trasparenti, tali da assicurare in ogni caso la concorrenza tra i soggetti interessati ha una portata generale e può adattarsi a ogni fattispecie estranea all'immediato ambito applicativo delle direttive sugli appalti".

8. *Il contratto di appalto e la sua esecuzione, il collaudo e la verifica di conformità, le varianti*

Cass. civ., sez. I, 13 aprile 2017, n. 9570, in *www.cortedicassazione.it*: "In tema di appalto di opere pubbliche l'appaltatore che abbia eseguito varianti in corso d'opera non previste dal contratto non ha diritto, per ovvie necessità di protezione del pubblico interesse, ad alcun compenso o indennizzo di sorta, neppure a titolo di indebito arricchimento dell'ente committente, dovendo altresì ritenersi che il direttore dei lavori, che ne abbia disposto l'esecuzione, abbia agito al di fuori dei suoi poteri e, perciò, quale *falsus procurator* dell'ente".

Cass. civ., sez. I, 5 febbraio 2016, n. 2307, in *www.cortedicassazione.it*: "Il contratto di appalto di opera pubblica si considera ultimato solo a seguito del collaudo, che rappresenta l'unico atto attraverso il quale la P.A. può verificare se l'obbligazione dell'appaltatore sia stata regolarmente eseguita, e che è indispensabile ai fini dell'accettazione dell'opera da parte della stazione appaltante, mentre resta estraneo, e non rileva, il momento della consegna, come disciplinato, in generale, dagli artt. 1665 e 1667 c.c.".

9. *Le gare in forma telematica*

Cons. Stato, sez. V, 21 novembre 2017, n. 5388, in *www.giustizia-*

amministrativa.it: “La gestione telematica della gara offre il vantaggio di una maggiore sicurezza nella “conservazione” dell’integrità delle offerte in quanto permette automaticamente l’apertura delle buste in esito alla conclusione della fase precedente e garantisce l’immodificabilità delle stesse, nonché la tracciabilità di ogni operazione compiuta; inoltre, nessuno degli addetti alla gestione della gara potrà accedere ai documenti dei partecipanti, fino alla data e all’ora di seduta della gara, specificata in fase di creazione della procedura. Le stesse caratteristiche della gara telematica escludono in radice ed oggettivamente la possibilità di modifica delle offerte. Pertanto, il principio di pubblicità delle sedute deve essere rapportato non ai canoni storici che hanno guidato l’applicazione dello stesso, quanto piuttosto alle peculiarità e specificità che l’evoluzione tecnologica ha consentito di mettere a disposizione delle procedure di gara telematiche, in ragione del fatto che la piattaforma elettronica che ha supportato le varie fasi di gara assicura l’intangibilità del contenuto delle offerte.”

11. *Il contratto d’opera professionale*

Corte Appello, Firenze, sez. I, 10 gennaio 2020, n. 46: “In tema di contratti della P.A., ancorché quest’ultima agisca “*iure privatorum*”, il contratto d’opera professionale deve rivestire, ex artt. 16 e 17 del r.d. n. 2440 del 1923, la forma scritta “*ad substantiam*” e, quindi, deve tradursi, a pena di nullità, nella redazione di un apposito documento, recante la sottoscrizione del professionista e del titolare dell’organo attributario del potere di rappresentare l’ente interessato nei confronti dei terzi, nonché l’indicazione dell’oggetto della prestazione e l’entità del compenso, essendone preclusa, altresì, la conclusione tramite corrispondenza, giacché la pattuizione deve essere versata in un atto contestuale, pur se non sottoscritto contemporaneamente. Il contratto mancante della forma scritta non è suscettibile di sanatoria poiché gli atti negoziali della P.A. constano di manifestazioni formali di volontà, non surrogabili con comportamenti concludenti, né, a tal fine, è sufficiente che il professionista accetti, espressamente o tacitamente, la delibera a contrarre, atteso che questa, benché sottoscritta dall’organo rappresentativo medesimo, resta un atto interno che l’ente può revocare “*ad nutum*”.

Bibliografia essenziale

A. BARONE, *Programmazione e progettazione nel codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, 2018; A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA, *Diritto e regolazione dei contratti pubblici*, Torino, 2020; S. CARULLO, G. IUDICA, *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, Padova, 2018; M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019; R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni dopo la legge “sblocca cantieri”*, Bologna, 2020; C. DEODATO, *L’attuazione normativa del Codice dei contratti pubblici: configurazione giuridica, struttura e questioni applicative*, in *Foro amm.*, 2018, 2089 ss.; R. DIPACE, *La logica della prevenzione nella disciplina della programmazione e progettazione dei lavori pubblici*, in *Riv. giuridica dell’edilizia*, 2018, 445 ss.; S. FANTINI, H. SIMONETTI, *Le basi del diritto dei contratti pubblici*, Milano, 2017; F. GAMBARDELLA, *Le regole del dialogo e la nuova disciplina dell’evidenza pubblica*, Torino, 2016; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Torino, 2019; R. PICARO, *Il building information modeling*, Napoli, 2019; M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019.

CAPITOLO V

BENI PAESAGGISTICI

SOMMARIO: 1. La nozione giuridica di paesaggio. – 2. Le fonti normative tra tutela e valorizzazione del paesaggio. – 3. I beni paesaggistici. Il procedimento di individuazione. – 4. I piani paesaggistici: nozione, procedimento, contenuti ed efficacia. – 5. L'autorizzazione paesaggistica: caratteri, funzioni e disciplina del procedimento. – 6. Le aree naturali protette. – 7. I siti di importanza comunitaria (s.i.c.). – 8. Il sistema delle sanzioni a tutela del paesaggio. – *Riferimenti giurisprudenziali.* – *Bibliografia essenziale.*

1. *La nozione giuridica di paesaggio*

La nozione giuridica di paesaggio emerge, tanto nelle fonti ultranazionali quanto nella legislazione nostrana, in tempi relativamente recenti.

In ambito europeo, il riferimento è alla **Convenzione Europea del Paesaggio**, adottata il 19 luglio 2000 dal Comitato dei Ministri della Cultura e dell'Ambiente del Consiglio d'Europa, ufficialmente sottoscritta nel Salone dei Cinquecento di Palazzo Vecchio, a Firenze, il 20 ottobre 2000. Il documento raccoglie gli stimoli già maturati in ambito internazionale (si vedano le Convenzioni UNESCO del 1972 e di Granada del 1985) e qualifica il **paesaggio come il risultato della relazione tra l'uomo e lo spazio naturale** e lo descrive come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni”.

In linea con la riferita definizione, dal punto di vista della normativa nazionale, assume altresì rilevanza la nozione custodita nel **Codice dei beni culturali e del paesaggio** (d.lgs. n. 42/2004, art. 131, comma 1), laddove, già nella originaria formulazione della disposizione, quest'ultimo veniva inteso come “una parte omogenea di territorio i cui caratteri derivano dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”.

Le riferite fonti degli anni duemila testimoniano la raggiunta consapevolezza delle scienze sociali e giuridiche intorno agli elementi fondamentali della nozione di paesaggio e, dunque, intorno all'oggetto di una disciplina giuridica intesa alla sua tutela e valorizzazione. Eppure quelle

definizioni sono il frutto di un progressivo processo di elaborazione di una nozione di paesaggio che, nell'ordinamento italiano, ha tracce risalenti.

Le prime, ancorché timide, istanze nel senso della tutela del valore paesaggistico trovano infatti collocazione nella **legge 11 giugno 1922, n. 778**, che sottoponeva “a speciale protezione le cose immobili la cui conservazione presenta un notevole interesse pubblico a causa della loro bellezza naturale” nonché “le bellezze panoramiche”. Categorie che il legislatore riservava alla sola tutela, nel difetto di un quadro definitorio e nell'ambito di una traccia che troverà successivamente più maturi approdi con la **legge 29 giugno 1939, n. 1497** sulla protezione delle bellezze naturali.

In quel testo, il quadro dell'oggetto della tutela si faceva infatti più articolato, ricomprendendo:

- le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica;
- le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza;
- i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze.

Si trattava di interventi legislativi nei quali difettava evidentemente la consapevolezza dell'esistenza di una nozione autonoma di paesaggio, lo stesso recuperando una **protezione** che si potrebbe definire “**a campione**” e che passava per la tutela di singole categorie di beni, non tutti peraltro di facile identificazione.

Passaggi di un percorso a tappe progressive, nel quale il salto di qualità è arrivato con la **Costituzione** repubblicana del 1948. La Carta, infatti, nel secondo periodo dell'articolo 9, contiene un esplicito riferimento al “paesaggio”, onerando la Repubblica della tutela dello stesso, in un quadro di intima connessione con altri valori caratterizzanti lo spirito e la civiltà nazionali: la cultura, la ricerca scientifica e tecnica, il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Il riconoscimento della dignità costituzionale del paesaggio non ha consentito tuttavia di superare il **problema definitorio** di base. Per quanto fosse chiaro che il paesaggio dovesse essere tutelato, non del tutto chiari apparivano ancora i contenuti della nozione, come anche i con-

fini della stessa. Alla base c'era un dibattito che, a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta del secolo scorso, si era sviluppato attorno a **due opzioni giuridico-culturali polarizzanti**. La prima, saldamente ancorata ai dati normativi del tempo, ricostruiva la nozione di paesaggio sulla scorta degli indizi offerti dalla legge n. 1497 del 1939. In questa dimensione, **la categoria del paesaggio confluiva in quella di bellezza naturale**, nell'ambito di una tutela tutta incentrata sui valori paesistici in relazione ai quadri naturali che gli stessi realizzano ed escludendo dall'oggetto della protezione gli elementi della natura in quanto tale, ovvero della flora e della fauna. La seconda, invece, partiva dalla considerazione della **necessità di valorizzare il contributo dell'uomo rispetto alla conformazione del paesaggio** e, per questa via, individuava il *proprium* del valore paesaggistico evocato in Costituzione nella forma del territorio o dell'ambiente creato dalla comunità civile di riferimento e, pertanto, come la risultante di una perenne interazione tra uomo e natura.

La seconda linea ricostruttiva esprimeva dunque una tendenza all'ampliamento delle maglie della nozione di paesaggio e, corrispondentemente, della tutela del valore paesaggistico. Una tendenza che, sotto altri aspetti, sembra aver peraltro caratterizzato i successivi interventi del legislatore nazionale.

In questo solco si sarebbe in seguito collocata infatti la **legge 8 agosto 1985, n. 431 (cd. Legge Galasso)**, laddove, pur senza che fosse chiarito ancora una volta il profilo definitorio del valore paesaggistico, si estendeva l'area oggettiva della sua tutela. La chiave di questa estensione passava per la **valorizzazione del vincolo paesaggistico**, quel provvedimento amministrativo che già la legge del 1939 individuava come strumento di protezione delle bellezze naturali. Nella nuova previsione normativa, l'area delle bellezze naturali sottoposte a vincolo si dilatava, fino a individuare in forma puntuale una pluralità di elementi della caratterizzazione geografica del territorio nazionale. La strategia di tutela cambiava profondamente e passava per l'apposizione di un **vincolo ex lege che incidesse su vaste aree del territorio nazionale**. Un vincolo che operasse indipendentemente dalla adozione di un provvedimento amministrativo *ad hoc*, idoneo a ravvisare la sussistenza di un interesse paesaggistico, come diversamente previsto dalla previgente legge del 1939.

La nuova normativa segnava dunque un cambio di paradigma, che investiva anche la **tipologia dei beni tutelati**. Il criterio della sottoposizione a tutela di determinati beni in funzione del loro valore estetico, che aveva caratterizzato la precedente disciplina legislativa, risultava

pertanto superato. I vincoli *ex lege* fissati dalla legge Galasso, infatti, riguardavano anche beni che presentassero caratteristiche intrinseche tali da rappresentare un'identità territoriale, nell'ambito di una **concezione del paesaggio che progressivamente abbandonava la sua tradizionale connotazione estetica**, per acquisire una dimensione di **“valore etico-culturale”**, sulla scorta dell'**insegnamento che parallelamente sviluppava la Corte costituzionale**.

L'impostazione di tutela descritta dalla legge Galasso non è mutata, nei suoi tratti sostanziali, con il **Testo unico** delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali (Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490), nel quale, in ogni caso, **i beni paesaggistici sono confluiti nella più ampia categoria dei beni ambientali**.

Il deficit di consapevolezza del legislatore italiano intorno ai tratti definitori della nozione giuridica di paesaggio è stato definitivamente colmato con il **Codice dei beni culturali e del paesaggio** (d.lgs. n. 42 del 2004) e con la sua successiva modifica contenuta nel d.lgs. n. 63 del 2008. Innanzitutto si è registrato il **superamento della nozione di paesaggio come “parte omogenea del territorio”**, dovendosi invece fare riferimento al **territorio “espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni”**. Inoltre, è scomparsa la previsione secondo cui il paesaggio è tutelato in quanto espressione di valori che siano **“manifestazioni identitarie percepibili”**, facendosi adesso riferimento soltanto a **“quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”**.

2. Le fonti normative tra tutela e valorizzazione del paesaggio

Da una dimensione storico-evolutiva della disciplina del paesaggio, passiamo a considerare quali siano le fonti normative che accolgono le disposizioni al momento in vigore nel nostro ordinamento in questa materia. A tal proposito dobbiamo previamente distinguere il piano della normativa costituzionale da quello della legislazione.

Sotto il profilo delle norme costituzionali, abbiamo già sottolineato come la norma di principio sia da rintracciare nel secondo periodo dell'articolo 9 della Costituzione, laddove la tutela del paesaggio è descritta come compito specifico della Repubblica.

Su quella base, **l'articolo 117 della Costituzione**, per come modificato nel 2001, ad una prima ed immediata lettura, non scioglie il pro-

blema del riparto delle competenze legislative in materia, tra Stato e regioni. Il paesaggio, infatti, non trova menzione espressa nell'elenco ivi contenuto, laddove tuttavia si **riserva alla legislazione esclusiva dello Stato** (comma 2, lett. s), «**la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**» e si assegna alla **potestà legislativa concorrente delle regioni** (comma 3) «**la valorizzazione dei beni culturali e ambientali**».

Peraltro, la considerazione della tutela del valore paesaggistico nell'area della tutela dell'ambiente, ai fini del radicamento di una competenza legislativa riservata allo Stato, ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha escluso ogni possibile inquadramento nell'ambito della potestà legislativa residuale delle regioni, muovendo dall'idea del paesaggio come "forma e aspetto dell'ambiente" (Corte cost., n. 367/2007) e lungo una traccia che distingue la materia della tutela del paesaggio dalla disciplina del governo del territorio, altresì di competenza concorrente tra Stato e regioni.

L'indirizzo costituzionale, in punto di riparto di competenze normative, trova poi conferma esplicita nella legislazione ordinaria. Il testo attuale dell'**art. 131 del Codice** del 2004 ribadisce infatti «**la potestà esclusiva dello Stato di tutela del paesaggio**» e chiarisce che essa costituisce «**un limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni sul territorio**».

Fin qui per quanto attiene alla **tutela** del paesaggio, per tale intendendosi **l'insieme delle attività intese alla salvaguardia fondamentale dei beni paesaggistici** nelle seguenti direzioni: **riconoscimento** dell'interesse paesaggistico di un bene; **protezione**; da ultimo, **recupero** delle caratteristiche e del valore culturale che il paesaggio reca.

Dal segmento della tutela si distingue altresì quello della **valorizzazione**, ovvero **l'attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e di conservazione del patrimonio paesaggistico**, favorendone la fruizione collettiva e sostenendo la diffusione del valore culturale-identitario che il paesaggio esprime.

Fermo il limite, chiarito dal legislatore, della strumentalità della valorizzazione rispetto alla funzione di tutela del bene paesaggistico, anche con riguardo all'aspetto della valorizzazione dei beni paesaggistici, è comunque possibile ripetere il ragionamento appena svolto ai fini della individuazione delle corrispondenti competenze normative. Anche in questo caso, infatti, nel difetto di un'autonoma considerazione dei beni paesaggistici, è possibile prendere in considerazione un meccanismo di attrazione della relativa competenza rispetto a quella costituzionalmente prevista per la materia culturale e ambientale. A venire in rilievo, in

questo caso, sarà allora la norma costituzionale che dispone sia di **competenza concorrente tra Stato e regioni** la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” (articolo 117, comma 3), in linea con quella accezione culturale della nozione di paesaggio cui abbiamo sottolineato il nostro ordinamento aderisce e, dunque, nell’ambito di un meccanismo di cooperazione tra normativa statale e regionale.

3. I beni paesaggistici. Il procedimento di individuazione

La nozione di paesaggio, fin qui ricostruita, descrive un patrimonio che l’ordinamento tutela e che il Codice del 2004 articola, a sua volta, in tre categorie di “beni paesaggistici” (art. 134).

Una prima categoria riguarda le **aree tutelate per legge** (art. 142), ovvero quei beni già selezionati dal legislatore come meritevoli di tutela. In questa categoria trovano collocazione, insieme alle zone di interesse archeologico, una pluralità di elementi che si caratterizzano per una intrinseca rilevanza geografica e morfologica. Tra questi, è possibile segnalare, a mero titolo esemplificativo: i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia; i fiumi, i torrenti, i corsi d’acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici; i parchi e le riserve nazionali o regionali; i vulcani. La normativa prevede spetti alla pianificazione paesaggistica la ricognizione delle riferite aree, come pure la loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea ai fini di identificazione, nonché la determinazione delle prescrizioni d’uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione. Si tratta, in ogni caso, di un’attività amministrativa priva di natura costitutiva, posto che, come già evidenziato, il vincolo opera *ex lege*.

Nelle altre due categorie dei beni paesaggistici si inseriscono invece **gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico** (art. 136). Si tratta di un insieme di beni, tradizionalmente distinti in **bellezze individue** e **bellezze d’insieme**, che sono suscettibili di essere individuati come di interesse paesaggistico dall’autorità amministrativa, nell’ambito di un catalogo che spazia dalle cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale (pensiamo ad una villa o ad un giardino, tipiche ipotesi di bellezze individue), singolarità geologica o memoria storica, fino alle bellezze panoramiche, passando per i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradi-

zionale, inclusi i centri ed i nuclei storici (fattispecie, queste ultime, ascrivibili alle bellezze d'insieme). In questo caso, la dichiarazione di interesse paesaggistico avviene attraverso un provvedimento amministrativo e, in questa prospettiva, la categoria, all'apparenza unitaria, si districa su due livelli, a seconda che il riconoscimento avvenga attraverso specifico provvedimento amministrativo dichiarativo del notevole interesse pubblico ovvero giusta previsione del piano paesaggistico.

La **dichiarazione di notevole interesse pubblico** è un provvedimento amministrativo che determina l'imposizione di un vincolo e giunge all'esito di un procedimento strutturato in una pluralità di fasi.

L'adozione del provvedimento è di **competenza regionale**, per quanto legislazione e giurisprudenza ammettano, in via straordinaria, la **possibilità di imposizione autonoma del vincolo da parte del Ministero**, nell'ambito di un procedimento che muove da una proposta motivata del soprintendente e postula un previo parere della regione interessata.

La prima fase dell'ordinario procedimento si celebra sotto la regia di apposite **commissioni provinciali** (a composizione mista, in prevalenza tecnica), istituite dalle regioni con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico di beni immobili ed aree territoriali.

L'iniziativa procedimentale è rimessa ai componenti delle commissioni di parte ministeriale o regionale ovvero su iniziativa di altri enti pubblici territoriali interessati.

La fase procedimentale passa per una valutazione della commissione circa la sussistenza del notevole interesse pubblico del bene e si perfeziona nella **proposta alla regione** dell'adozione della relativa dichiarazione. La proposta si configura come un accertamento tecnico-discrezionale ed è motivata con riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati nonché alla loro valenza identitaria, in rapporto al territorio di riferimento. Essa contiene peraltro indicazioni propositive per le prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei valori espressi.

Sul piano dei **termini procedimentali**, la proposta della commissione deve intervenire entro sessanta giorni dalla data di presentazione dell'atto di iniziativa, decorso infruttuosamente il quale, entro i successivi trenta giorni, il componente della commissione o l'ente pubblico territoriale che abbia assunto l'iniziativa può formulare in via autonoma la proposta di dichiarazione alla regione.

La **mera formulazione della proposta**, peraltro, comporta essa stessa

rilevanti **effetti giuridici**, attribuendo alla regione o al Ministero la facoltà:

- di inibire l'esecuzione di lavori senza autorizzazione o comunque capaci di recare pregiudizio al paesaggio;
- ovvero di ordinare la sospensione di lavori eventualmente già avviati.

Ulteriori limitazioni, in termini di divieto di modificazioni del bene in assenza di previa autorizzazione, decorrono altresì dalla comunicazione, obbligatoria per le bellezze individue, della proposta al proprietario, possessore o detentore del bene.

Formulata la proposta, che non ha portata vincolante, si passa alla seconda fase del procedimento, di competenza regionale e finalizzata all'adozione del **provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico**. Il procedimento contempla la partecipazione, mediante la presentazione di memorie, degli enti locali, dei portatori di interessi diffusi, e di chiunque abbia un interesse, laddove per le sole bellezze individue, al fine di stimolarne la partecipazione, si prevede venga assicurata comunicazione dell'avvio del procedimento di dichiarazione al proprietario, possessore o detentore del bene.

Tale provvedimento reca la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori paesaggistici individuati e costituisce **parte integrante del piano paesaggistico**. Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, l'efficacia del provvedimento e la sua capacità di vincolare la pianificazione paesaggistica trova conferma ulteriore nella previsione secondo cui il vincolo non possa essere rimosso o modificato nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo.

Il **regime di pubblicità** del provvedimento comporta poi la pubblicazione dello stesso nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana e nel Bollettino ufficiale della regione. Per le sole bellezze individue, è prevista inoltre la notifica al proprietario, possessore o detentore, depositata presso ogni comune interessato e trascritta, a cura della regione, nei registri immobiliari.

Per quanto riguarda, da ultimo, il **regime giuridico del vincolo paesaggistico**, ad eccezione dei casi di vincolo di immodificabilità assoluta, esso non comporta un divieto assoluto di trasformazioni del bene tutelato, ma le condiziona ad una previa autorizzazione da parte della competente autorità (la regione o gli enti ai quali la funzione può essere delegata) in funzione di salvaguardia dei valori che il paesaggio esprime.

Da ultimo, merita richiamo l'indirizzo espresso ripetutamente dalla **Corte costituzionale** secondo cui i beni paesaggistici sono tali per **carat-**

teristiche intrinseche oggettivamente esistenti e che qualifica il relativo provvedimento amministrativo come espressione di discrezionalità tecnica di carattere meramente accertativo-ricognitivo. A giudizio della Corte, la dimensione ricognitiva del vincolo, che pertanto deriva direttamente dalla legge e non trae la sua ragione costitutiva dal provvedimento amministrativo, comporta che **il proprietario non possa vantare il diritto ad un indennizzo**, in conseguenza delle limitazioni imposte, fermo che tale indennizzo è costituzionalmente garantito solo per l'ipotesi di espropriazione di un bene per ragioni di pubblica utilità e conseguente compressione del relativo diritto di proprietà.

4. I piani paesaggistici: nozione, procedimento, contenuti ed efficacia

Il piano territoriale con valenza paesaggistica, comunemente definito **“piano paesaggistico”**, rappresenta lo strumento fondamentale coniato dal legislatore per il governo integrato degli interessi che si radicano sul territorio.

L'affermarsi del modello della pianificazione paesaggistica segue l'evoluzione della nozione di urbanistica che, nel tempo, ha progressivamente abbandonato la risalente concezione di scienza della gestione dell'uso e della trasformazione del territorio in rapporto esclusivo all'attività edilizia che sullo stesso insiste, per assorbire altresì le istanze di tutela degli interessi ambientali e paesaggistici, evidentemente non sufficientemente salvaguardati attraverso la mera e puntuale disciplina dei vincoli.

In quest'ottica, il Codice del 2004 ha previsto un obbligo di pianificazione paesaggistica per l'intero territorio regionale, nell'ambito di un complesso procedimento di pianificazione paesaggistica che si articola su almeno due livelli: un primo, di elaborazione del piano, di **competenza delle regioni, del Ministero dei beni culturali e del Ministero dell'ambiente**; il secondo, inteso invece all'attuazione delle previsioni del piano, che vede la partecipazione, con ruoli diversi, delle amministrazioni locali e delle altre autorità di settore con poteri di pianificazione territoriale. L'elaborazione congiunta del piano – da parte delle regioni e del Ministero per i beni e le attività culturali - è obbligatoria limitatamente ai beni paesaggistici (vale a dire alle porzioni di paesaggio tutelate con vincolo paesaggistico).

La **fase di elaborazione** presenta una fattispecie a formazione progressiva, che passa per un accordo di diritto pubblico tra la regione e i ri-

feriti ministeri, nel quale sono fissati i contenuti del piano, nonché presupposti, modalità e tempi per la revisione dello strumento. L'accordo individua anche il termine entro il quale **il piano deve essere approvato con provvedimento regionale**. Nell'ipotesi di **inerzia dell'amministrazione regionale**, il piano, limitatamente ad alcuni contenuti fondamentali, è approvato in via sostitutiva con **decreto del Ministro dei beni culturali**, sentito il Ministro dell'ambiente, fermo comunque il potere delle regioni di intervenire successivamente con l'adozione di un nuovo provvedimento di pianificazione, completo di tutti i suoi elementi.

Il procedimento di approvazione del piano è inoltre descritto dalla normativa statale come una fattispecie ad **ampia partecipazione**, nella quale sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi (basti pensare alle tante associazioni impegnate sul fronte della protezione ambientale), individuate sulla base delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, nonché ampie forme di pubblicità, rafforzate da specifiche disposizioni della normativa regionale.

In punto di contenuti, il Codice distingue un contenuto obbligatorio (elementi che non possono mancare nelle previsioni di pianificazione) e un contenuto facoltativo del piano.

Il **contenuto obbligatorio**, a sua volta, si struttura in elementi di ricognizione, elementi di individuazione ed elementi di analisi.

Il **livello della ricognizione** riguarda: il territorio oggetto di pianificazione; gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico; le aree tutelate *ex lege*.

I **contenuti di individuazione** concernono, invece:

- eventuali, ulteriori immobili o aree di notevole interesse pubblico, con determinazione delle **specifiche prescrizioni d'uso** (ad esempio: specifiche modalità per l'installazione di infrastrutture di rete oppure per gli interventi di adeguamento della rete viaria), le quali rappresentano il contenuto minimo indefettibile di ogni piano paesaggistico fermo che, come chiarito dalla giurisprudenza, le stesse possono trovare collocazione anche nei piani attuativi del medesimo piano paesaggistico;
- eventuali, ulteriori contesti, non rilevanti ai fini della dichiarazione di notevole interesse pubblico, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;
- interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;
- le misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto

paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;

- la delimitazione dei diversi ambiti territoriali, in relazione ai quali vengono prescritte specifiche normative d'uso in funzione di salvaguardia, conservazione e riqualificazione dei beni paesaggistici ivi custoditi.

Il **segmento analitico**, da ultimo, investe due aspetti: la valutazione delle dinamiche di trasformazione del territorio al fine di individuare fattori di rischio ed elementi di vulnerabilità del paesaggio; la comparazione della pianificazione paesaggistica con gli altri atti di programmazione, pianificazione e difesa del suolo.

Per quanto attiene poi al **contenuto facoltativo** del piano, alcuni elementi riguardano la **facoltà di individuare aree territoriali dove le trasformazioni territoriali possano seguire regimi amministrativi semplificati**, a condizione dell'approvazione degli strumenti urbanistici adeguati al piano paesaggistico. Tali aree sono:

- quelle tutelate *ex lege* e non interessate da ulteriori procedimenti o provvedimenti di vincolo, nelle quali la realizzazione delle opere e degli interventi possa aver luogo previo accertamento, nell'ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della conformità degli interventi alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale;

- quelle gravemente compromesse o degradate, nelle quali gli interventi di riqualificazione non richiedano il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Ulteriori contenuti facoltativi riguardano poi: l'effettuazione, nelle aree tutelate *ex lege*, di **controlli a campione**, sulle opere realizzate, con conseguente possibile reintroduzione dell'obbligo dell'autorizzazione paesaggistica nei comuni laddove siano state rilevate significative violazioni delle previsioni vigenti; la fissazione di **linee guida prioritarie** per i progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali.

Per quanto concerne il **regime di efficacia** del piano paesaggistico, la sua adozione comporta, in relazione ai beni paesaggistici ivi tutelati, il divieto di interventi in contrasto con le prescrizioni contenute nel documento. Le prescrizioni, peraltro, sono immediatamente cogenti dal momento dell'approvazione del piano e prevalgono sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici, con obbligo a carico di comuni, città metropolitane, province ed enti gestori delle aree naturali protette di conformare o adeguare gli strumenti di pianificazione urbanistica e ter-

ritoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalle rispettive legislazioni regionali.

5. *L'autorizzazione paesaggistica: caratteri, funzioni e disciplina del procedimento*

L'**autorizzazione paesaggistica** è quel provvedimento amministrativo attraverso il quale la pubblica amministrazione consente agli interessati di effettuare trasformazioni sopra un bene soggetto a vincolo paesaggistico.

Essa costituisce **atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire** o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio ed assolve pertanto una funzione di controllo preventivo in ordine alla compatibilità degli interventi rispetto alla salvaguarda dei beni paesaggistici.

Il relativo procedimento amministrativo muove da un'**istanza** presentata da proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree soggetti a vincolo. L'istanza è corredata da un **progetto degli interventi** che si intendano realizzare, corredata della documentazione (individuata con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri) necessaria a consentire la verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato. I riferiti soggetti hanno peraltro **l'obbligo di non avviare i lavori fino a quando non sia intervenuta la prescritta autorizzazione**.

La **competenza** a decidere sull'istanza di autorizzazione paesaggistica è della **regione**, che può delegare l'esercizio della funzione ad altri enti locali individuati dalla legge, a partire da province e comuni, purché gli **enti delegati** garantiscano modalità organizzative e competenze tecnico-scientifiche adeguate, nonché la differenziazione tra attività di tutela del paesaggio e attività urbanistica ed edilizia.

Nel corso del procedimento, l'Amministrazione verifica in via preliminare se gli **interventi** progettati rientrano in quelli **che la normativa esclude dal regime autorizzatorio**. La previsione, segnatamente, riguarda:

- gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;
- gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con

costruzioni edilizie ed altre opere civili e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;

- il taglio colturale, la forestazione e riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste tutelati *ex lege* e comunque nei limiti degli interventi previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

In caso di esito negativo del riscontro, l'amministrazione valuta correttezza e completezza dell'istanza e, nel termine di quaranta giorni dalla ricezione della stessa, effettua gli **accertamenti** circa la **conformità** dell'intervento proposto con le prescrizioni contenute nei provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico e nei piani paesaggistici.

La documentazione presentata dall'interessato, corredata da una relazione tecnica illustrativa e da una proposta di provvedimento, viene quindi trasmessa al soprintendente per il rilascio dell'apposito parere in punto di compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso e di conformità dello stesso rispetto alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina contenuta nella dichiarazione di notevole interesse pubblico del bene sul quale l'intervento incide. Tale **parere** risulta **vincolante**, per l'amministrazione procedente, in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree soggetti a vincolo, salvo nelle ipotesi in cui i piani paesaggistici prevedano regimi autorizzatori semplificati. Il parere del Soprintendente si configura altresì come **obbligatorio ma non vincolante** (ed è reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico) se lo stesso interviene dopo che siano state approvate, nell'ambito dei provvedimenti di imposizione dei vincoli, le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati e all'esito della verifica, da parte del Ministero dei beni culturali, dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici regionali.

La normativa del Codice prevede che il parere debba essere reso nel termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti da parte del soprintendente, con la precisazione che decorsi inutilmente sessanta giorni l'amministrazione competente provvede in via autonoma sulla domanda di autorizzazione. Sulla materia ha peraltro esercitato la sua influenza la legge n. 124 del 2015 che, su di un piano generale, ha previsto che **il silenzio, nell'ambito dei rapporti tra amministrazioni, anche laddove siano coinvolte amministrazioni preposte alla tutela di interessi paesaggistico-territoriali, assuma il significato di assenso**. La nuova disciplina incide anche sulla regola del termine entro il quale le amministrazioni che curano questi ultimi interessi (definiti "sensibili") devono

comunicare gli atti di rispettiva competenza. Tale termine viene fissato, in via generale e ove non diversamente statuito, in novanta giorni e può essere interrotto, per una sola volta, per esigenze istruttorie o richieste motivate di modifica, pervenute le quali, il parere deve essere reso nei successivi trenta giorni.

In ogni caso, **l'amministrazione adotta il provvedimento finale** entro venti giorni dalla ricezione del parere. **In caso di inerzia dell'amministrazione nell'adozione del provvedimento autorizzatorio, l'interessato può rivolgersi in via sostitutiva ad altra autorità** per la definizione del relativo procedimento. A tal riguardo, bisogna distinguere due ipotesi:

- se l'amministrazione procedente è un ente delegato dalla regione, l'intervento sostitutivo spetterà a quest'ultima;
- se il procedimento pende invece dinanzi alla stessa regione, la richiesta del rilascio del provvedimento in via sostitutiva andrà inoltrata al Soprintendente.

Per quanto riguarda il **regime di efficacia** dell'autorizzazione paesaggistica, esso è individuato per un periodo di **cinque anni**, che decorre dal giorno in cui acquista efficacia il titolo edilizio eventualmente necessario per la realizzazione dell'intervento, salvo il ritardo in ordine al rilascio e alla conseguente efficacia di quest'ultimo non sia dipeso da circostanze imputabili all'interessato. Scaduto il riferito termine quinquennale, l'esecuzione dei lavori già assentiti deve essere sottoposta a nuova procedura di autorizzazione. In ogni caso, i lavori iniziati nel corso del quinquennio di efficacia dell'autorizzazione possono essere conclusi entro e non oltre l'anno successivo la scadenza del quinquennio medesimo.

L'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi, **salvo** nelle seguenti **ipotesi tassative**:

- per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
- per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (ad esempio: la rimozione e sostituzione di una recinzione).

La procedura sin qui descritta conosce un **iter semplificato** per il ri-

lascio dell'autorizzazione in relazione ai **cd. "interventi di lieve entità"**, ritenuti non dannosi ai fini della tutela dei beni paesaggistici. La materia è disciplinata dal **d.P.R. n. 31/2017**, che ha da un lato previsto interventi di lieve entità (allegato B) sottoposti ad una procedura semplificata, dall'altro lato ha espressamente esonerato dall'autorizzazione una serie di interventi di lieve entità o privi di rilevanza paesaggistica (allegato A).

Un doppio regime speciale riguarda, da ultimo, la **procedura per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica con riguardo ad opere che devono essere eseguite da amministrazioni statali**. Su di un piano generale, si stabilisce infatti che l'autorizzazione venga rilasciata all'esito di una **conferenza di servizi**, da celebrarsi sulla base delle disposizioni della legge in materia di procedimento amministrativo. Per quanto concerne invece i progetti soggetti *ex lege* a valutazione di impatto ambientale, si assegna un ruolo dirimente al Ministero dei beni culturali.

6. *Le aree naturali protette*

La disciplina delle aree naturali protette trova la sua fonte nella **legge-quadro 6 dicembre 1991, n. 394** con la quale il nostro ordinamento si è dato una normativa generale e omogenea sulla materia, capace di mettere ordine in un quadro frammentario (così, ad esempio, r.d.l. 3 dicembre 1922, n. 1584 istitutivo del Parco nazionale del Gran Paradiso; l. n. 25 gennaio 1934, n. 258, istitutiva del Parco nazionale d'Abruzzo).

Il carattere di legge-quadro determina che la medesima sia idonea a vincolare le Regioni al rispetto dei principi fondamentali che reca, residuando alle stesse l'esercizio di poteri discrezionali.

Nel corpo della legge del 1991, l'individuazione delle aree protette passa per una definizione generale (art. 2) che fa perno su una **nozione ampia di "patrimonio naturale"** nella quale si fanno rientrare le **"formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che abbiano rilevante valore naturalistico e ambientale"**. Si tratta di una definizione di tipo valoriale, intesa a sottoporre i territori nei quali sia possibile riscontrare i riferiti caratteri ad uno speciale regime di tutela e di gestione, allo scopo di perseguire quattro macro-obiettivi:

- a) conservazione di specie animali o vegetali, di associazioni vegetali o forestali, di singolarità geologiche, di formazioni paleontologiche, di comunità biologiche, di biotopi, di valori scenici e panoramici, di processi naturali, di equilibri idraulici e idrogeologici, di equilibri ecologici;
- b) applicazione di metodi di gestione o di restauro ambientale ido-

nei a realizzare una integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali e tradizionali;

c) promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili;

d) difesa e ricostruzione degli equilibri idraulici e idrogeologici.

Oggetto di tutela, nella legge-quadro, sono i parchi e le riserve naturali, che vengono classificati in considerazione della rilevanza nazionale o regionale dell'interesse di cui le aree sono rappresentative.

Per questa via, si distingue tra:

- **parchi naturali nazionali:** aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono uno o più ecosistemi intatti o anche parzialmente alterati da interventi antropici, una o più formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche, biologiche, di rilievo internazionale o nazionale, per valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future;

- **parchi naturali regionali:** aree terrestri, fluviali, lacuali ed eventualmente tratti di mare prospicienti la costa, di valore naturalistico e ambientale, che costituiscono, nell'ambito di una o più regioni limitrofe, un sistema omogeneo individuato dagli assetti naturali dei luoghi, dai valori paesaggistici ed artistici e dalle tradizioni culturali delle popolazioni locali.

La medesima classificazione, sulla base della rilevanza territoriale degli interessi in esse rappresentati, riguarda pure le **riserve naturali (statali o regionali)** rispetto alle quali la normativa restituisce in ogni caso una definizione unitaria: aree terrestri, fluviali, lacuali o marine che contengono una o più specie naturalisticamente rilevanti della flora o della fauna, ovvero presentano uno o più ecosistemi importanti per la diversità biologiche o per la conservazione delle risorse genetiche.

L'ambito di applicazione delle regole di protezione descritte nella legge si estende peraltro fino a ricomprendere le aree protette marine, pur tutelate in via principale dalla legge l. 31 dicembre 1982, n. 979.

Peraltro, la classificazione delle aree protette di cui alla legge quadro non descrive un elenco fisso ed immutabile, quanto piuttosto uno strumento aggiornabile nel tempo, in relazione all'evoluzione del **Sistema Nazionale delle Aree Protette**, che viene ufficializzato mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

La stessa legge del 1991 attribuiva infatti al Comitato per le aree na-

turali protette il compito, tra gli altri, di integrare la classificazione delle stesse. Detto Comitato (del quale il d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 ha disposto la soppressione attribuendo le relative funzioni alla Conferenza Stato – regioni) ha decretato, con deliberazione del 2 dicembre 1996, la seguente classificazione delle aree protette:

- a) **parco nazionale;**
- b) **riserva naturale statale;**
- c) **parco naturale interregionale;**
- d) **parco naturale regionale;**
- e) **riserva naturale regionale;**
- f) **zona umida di importanza internazionale**, ai sensi della convenzione di Ramsar del 1971;
- g) **zona di protezione speciale (ZPS)**, ai sensi della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici;
- h) **zona speciale di conservazione (ZSC)**, ai sensi della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche;
- i) **altre aree naturali protette.**

Alla luce di quanto evidenziato, la competenza, in termini di individuazione delle aree di importanza naturalistica sulle quali istituire i parchi e le riserve, spetta dunque alla **Conferenza permanente Stato-Regioni**. La stessa, nell'esercizio delle relative funzioni, è assistita dalla Consulta per le aree naturali protette, nella sua qualità di organo consultivo.

Dal piano della decisione sostanziale va tenuto altresì distinto quello della decisione formale in punto di istituzione dei parchi nazionali e delle riserve naturali statali. Sotto questo profilo, occorre distinguere:

- a) i parchi nazionali, che vengono istituiti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'ambiente;
- b) le riserve naturali, istituite con decreto del Ministro dell'ambiente;
- c) i parchi regionali, la cui istituzione avviene con legge regionale;
- d) le aree protette marine, la cui formale attivazione postula un decreto del Ministro dell'ambiente, d'intesa con il Ministro dell'economia.

La disciplina delle aree naturali protette è affidata **all'Ente Parco**, un organismo dotato di personalità giuridica di diritto pubblico che ha sede legale ed amministrativa nel territorio del Parco ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'ambiente.

La tutela del parco passa per una serie di **divieti normativi espressi** (ed esempio: la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle

specie animali; la modificazione del regime delle acque; il sorvolo di velivoli non autorizzato) e per l'adozione, da parte dell'Ente Parco, di alcuni provvedimenti che disciplinano le modalità di utilizzo delle relative risorse naturali.

In questo quadro, lo strumento principale per la gestione del parco è offerto dal **Regolamento**, che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco. Esso è adottato dall'Ente Parco ed è soggetto ad approvazione del Ministero dell'ambiente, previo parere degli enti locali interessati e comunque d'intesa con le regioni e le province autonome interessate, che si esprimono entro novanta giorni, decorsi i quali l'intesa si intende acquisita. Il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 ha stabilito che, in caso di inerzia dell'Ente Parco, il Ministro dell'ambiente si sostituisca all'amministrazione inadempiente, anche con la nomina di un commissario *ad acta*.

Il regolamento del parco disciplina in particolare:

- la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti;
- lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali;
- il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto;
- lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative;
- lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria;
- i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, nell'ambito della legislazione in materia;
- lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche e al servizio civile alternativo;
- l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani.

Nell'ambito del Regolamento, un'attenzione particolare è poi riservata ai valori antropologici e culturali che le risorse naturali esprimono, in relazione alla comunità stanziata sul relativo territorio. Da questo punto di vista, è sottolineato come il Regolamento debba valorizzare gli usi, i costumi, le consuetudini e le attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché le espressioni culturali proprie e caratteristiche dell'identità delle comunità locali, prevedendo la tutela anche mediante disposizioni che autorizzino l'esercizio di attività particolari collegate ai riferiti usi, costumi e consuetudini.

Di competenza dell'Ente Parco (che ne cura l'adozione, ferma procedura di approvazione regionale ed eventuale sostituzione governativa

in caso di inerzia nell'approvazione) è anche il **Piano del Parco**, ovvero lo strumento di pianificazione territoriale funzionale alla tutela dei valori naturali, ambientali, storici, culturali e antropologici che l'area naturale esprime. In quest'ottica, il piano suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione, prevedendo:

a) **riserve integrali** nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità;

b) **riserve generali orientate**, nelle quali è vietato costruire nuove opere edilizie, ampliare le costruzioni esistenti, eseguire opere di trasformazione del territorio;

c) **aree di protezione**, nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente Parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali, essendo peraltro incoraggiata anche la produzione artigianale di qualità;

d) **aree di promozione economica e sociale** facenti parte del medesimo ecosistema, più estesamente modificate dai processi di antropizzazione, nelle quali sono consentite attività compatibili con le finalità istitutive del parco e finalizzate al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al miglior godimento del parco da parte dei visitatori.

In conclusione, nelle aree naturali protette, gli interventi di trasformazione del territorio sono soggetti ad uno specifico regime amministrativo, attraverso un provvedimento di **nulla-osta**, di competenza dell'Ente Parco, che si affianca agli altri provvedimenti autorizzatori che l'ordinamento postula per i richiesti interventi (permesso di costruire; autorizzazione paesaggistica), ciascuno dei quali conserva una specifica autonomia. Il nulla-osta è reso entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente tale termine, si perfeziona una fattispecie di **silenzio-assenso** e il nulla osta si intende rilasciato.

Con particolare riferimento alle **aree di promozione economica e sociale** (ad eccezione di quelle ricomprese nei perimetri dei siti Natura 2000), il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 ha stabilito che, ove le previsioni del Piano e del Regolamento del Parco vigenti siano state recepite dai comuni nei rispettivi strumenti urbanistici, gli interventi edilizi siano autorizzati direttamente dagli enti locali competenti, salvo che l'intervento non comporti una variante degli strumenti urbanistici vigenti e comunque previa comunicazione all'Ente Parco, cui compete la verifica successiva della conformità dell'intervento rispetto alle prescri-

zioni di tutela del sito. Qualora la verifica dovesse avere esito negativo, il direttore del Parco annulla il provvedimento autorizzatorio entro quarantacinque giorni dal ricevimento.

7. I siti di importanza comunitaria (s.i.c.)

Nel catalogo delle aree naturali protette, abbiamo già fatto riferimento alle cd. “**zone speciali di conservazione**”, evocate dalla direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nota anche come **direttiva “Habitat”**. Il documento, recepito nell’ordinamento italiano a partire dal 1997, ha lo scopo di promuovere il mantenimento della biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali nel territorio europeo. In questa prospettiva, la direttiva individua una serie di habitat di interesse comunitario i quali vengono tutelati attraverso la istituzione, a livello nazionale, di **Zone Speciali di Conservazione (Z.S.C.)**, nell’ambito di un processo a tappe progressive che parte dalla qualificazione, in ambito europeo, di alcune aree come **Siti di Importanza Comunitaria (S.I.C.)**.

Le regole della direttiva prevedono infatti che ogni Stato membro dell’Unione Europea avanzi la proposta di qualificazione dei siti, attraverso la redazione di un apposito elenco. Sulla base di questi elenchi e nell’ambito di un’azione coordinata con gli stessi Stati proponenti, la Commissione europea stila l’elenco definitivo, con dichiarazione dei siti d’interesse comunitario, per ciascuna delle sette Regioni biogeografiche dell’Unione (Atlantica, Continentale, Alpina, Mediterranea, Boreale, Macaronesica, Pannonica, Steppica e regione del Mar Nero; il territorio italiano è interessato dalle regioni Alpina, Continentale e Mediterranea).

L’obiettivo è quello di creare una **rete europea per la conservazione della biodiversità denominata Natura 2000**, nella quale vanno rispettate una serie di misure di salvaguardia e che ricomprende tanto le riferite Z.S.C., quanto le **zone di protezione speciale (Z.P.S.)**.

Le aree che fanno parte della rete Natura 2000, in ogni caso, non costituiscono riserve rigidamente protette, nelle quali le attività umane siano vietate, in alcuni casi potendo risultare necessari adeguamenti o cambiamenti per salvaguardare le specie e gli habitat per i quali è stato designato il sito. La direttiva Habitat mira infatti ad assicurare la **salvaguardia della natura tenendo anche “conto delle esigenze economiche,**

sociali e culturali, nonché delle particolarità regionali e locali”. In questo quadro, i siti Natura 2000 possono essere anche di proprietà privata, purché ne sia garantita una gestione sostenibile sul piano tanto ecologico quanto economico.

8. Il sistema delle sanzioni a tutela del paesaggio

Il sistema sanzionatorio a tutela del paesaggio rappresenta l'insieme delle misure afflittive che l'ordinamento giuridico pone a carico delle persone che abbiano commesso illeciti in conseguenza della violazione delle norme preposte alla salvaguardia del patrimonio paesaggistico.

Si tratta di un impianto disciplinato nella **Parte IV del Codice del 2004** e che contempla **sanzioni di diversa natura**, articolate a loro volta in due grandi categorie:

- **sanzioni amministrative**, misure solitamente di carattere pecuniario, inflitte dall'autorità amministrativa per la commissione di un illecito conseguente alla violazione di una norma di natura amministrativa;
- **sanzioni penali**, misure inflitte al reo riconosciuto colpevole attraverso la sentenza di condanna per la commissione di un illecito conseguente alla violazione di una norma penale.

Le sanzioni amministrative sono del tutto autonome rispetto a quelle penali e sono descritte dall'art. 167 del Codice, dedicato all'**ordine di rimessione in pristino** e all'**ordine di versamento di indennità pecuniaria**. L'illecito amministrativo che le determina deriva dalla violazione degli obblighi e degli ordini descritti nella parte Terza del Codice dedicata alla materia del paesaggio.

Tra i due modelli sanzionatori, la preferenza del legislatore è per la misura di ripristino. Ferma la non cumulabilità delle sanzioni, la novella legislativa del 2006 ha eliminato in radice il potere di scelta discrezionale tra sanzione pecuniaria e sanzione demolitoria in capo alla pubblica amministrazione. Nella vigente previsione del Codice, infatti, **il trasgressore è sempre tenuto alla rimessione in pristino a proprie spese**.

La regola generale conosce eccezione, con conseguente applicazione della sanzione pecuniaria, solo nell'ipotesi di **accertamento postumo della compatibilità paesaggistica** degli interventi di trasformazione territoriale eseguiti. La procedura opera nelle ipotesi di **abusi minori**, ovvero:

- per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

- per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico in materia edilizia).

Nelle descritte ipotesi, è previsto che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessati dagli interventi presenti istanza di accertamento della compatibilità paesaggistica all'autorità preposta alla gestione del vincolo e che questa si pronunci nel termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza. Il procedimento descritto può dar luogo a due scenari:

- in caso di **positivo accertamento** della compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al **pagamento di una somma** equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione;
- in caso altresì di **rigetto della domanda** si applica la **sanzione ripristinatoria**.

Per quanto riguarda invece il **procedimento sanzionatorio**, la normativa dispone che l'ordine di rimessione in pristino rechi **l'assegnazione, a carico del trasgressore, di un termine per provvedere**. Trattandosi di un **cd. illecito permanente** (i cui effetti dannosi sono destinati a protrarsi nel tempo e fino al momento della intervenuta demolizione), l'ordinanza di ripristino può essere adottata anche nei confronti del proprietario attuale o del conduttore del bene, per quanto non direttamente responsabile della realizzazione dell'intervento abusivo.

In caso di **inottemperanza** di quest'ultimo, l'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica provvede d'ufficio per mezzo del **prefetto**. In singolari fattispecie previste dal Codice, la competenza a provvedere al ripristino risulta peraltro deferita al **direttore regionale per i beni culturali e paesaggistici**, il quale è autorizzato all'intervento:

- in caso di espressa richiesta in tal senso da parte della medesima autorità amministrativa competente;
- in caso di mera inerzia della riferita autorità, una volta decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito e comunque previa diffida a provvedere nei confronti dell'amministrazione titolare della competenza.

Nei casi in cui sia ammesso il suo intervento, il direttore regionale provvede alla demolizione avvalendosi dell'apposito servizio tecnico-operativo del Ministero dei beni culturali oppure secondo la procedura

descritta dal Testo Unico in materia edilizia per la demolizione di opere abusive, a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il Ministero dei beni culturali e il Ministero della difesa.

Per concludere, venendo al piano delle **sanzioni penali**, a venire in rilievo è la fattispecie di cui al primo comma dell'art. 181 del Codice laddove si prevede una fattispecie di **contravvenzione** (ovvero un reato di minore gravità, punito con l'arresto o con l'ammenda) che consiste nella esecuzione di lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici nel difetto della prescritta autorizzazione paesaggistica o in difformità rispetto alle prescrizioni in essa contenute.

La fattispecie descritta dal Codice del 2004 contempla dunque ogni intervento non autorizzato che comporti un'alterazione dello stato dei luoghi. Si tratta di un **cd. reato di pericolo**, ovvero sanzionato per la sola circostanza di aver messo in pericolo un bene giuridico tutelato dall'ordinamento, a prescindere dal verificarsi di una concreta lesione. Per questa ragione, la giurisprudenza ritiene che l'offesa permanga anche qualora venga attestata dall'amministrazione competente la compatibilità paesaggistica dell'intervento eseguito. Nella stessa ottica, si ritiene che la norma postuli che gli interventi debbano essere lesivi dell'interesse paesaggistico, determinando una **modificazione apprezzabile dello stato dei luoghi** (es.: esecuzioni di lavori nell'alveo di un fiume; abbattimento di alberi). Per questa via, la giurisprudenza ha escluso che il descritto reato si configuri in caso di interventi talmente minimi da non essere neppure astrattamente idonei «a porre in pericolo il paesaggio ed a pregiudicare il bene paesaggistico ambientale, ovvero si tratti di interventi ontologicamente estranei al paesaggio ed all'ambiente». Si tratta di un'impostazione che peraltro ispira anche la normativa, nella parte in cui chiarisce che il già descritto **procedimento di accertamento della compatibilità paesaggistica sia idoneo ad escludere non il configurarsi della fattispecie di reato, ma comunque l'applicazione della relativa sanzione penale.**

La condotta descritta è, sul piano generale, punita attraverso un rinvio alla sanzione che il Testo Unico in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, articolo 44, lettera c) prevede nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o assenza del permesso di costruire o di prosecuzione degli stessi nonostante l'ordine di sospensione: l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 5164 euro a 51645 euro.

Il regime sanzionatorio è dunque corrispondente a quello previsto per i lavori eseguiti in assenza del titolo abilitativo edilizio ovvero in difformità totale rispetto allo stesso.

La normativa prevede peraltro una fattispecie di **delitto** (reato più grave) e quindi una sanzione più rilevante (reclusione da uno a quattro anni) qualora i lavori abbiano comportato un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi.

Che la preoccupazione del legislatore, in ogni caso, sia ancora una volta quella della conservazione del paesaggio nei suoi tratti caratterizzanti emerge anche dalla rilevanza che, anche ai fini dell'applicazione delle sanzioni penali, assume la **rimessione in pristino dello stato dei luoghi**, alterati dagli interventi eseguiti nel difetto della prescritta autorizzazione.

L'ordine di rimessione rappresenta, infatti, un **contenuto doveroso ed indefettibile della sentenza di condanna** emessa per il descritto reato e viene dal legislatore posto a carico del condannato. Allo stesso tempo, una **rimessione in pristino pre-tempestiva** (ovvero che intervenga prima che venga disposta d'ufficio dall'autorità amministrativa e comunque prima che intervenga la condanna) comporta l'estinzione della fattispecie di reato fin qui passata in rassegna.

Riferimenti giurisprudenziali

1. La nozione giuridica di paesaggio

Corte cost., 18 ottobre 1996, n. 341, in *www.cortecostituzionale.it*: “non spetta alla regione il potere di decidere, con ordine del giorno del Consiglio regionale, di considerare definitivi, nei confronti del Ministro per i beni culturali e ambientali, i provvedimenti amministrativi emanati nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate in materia paesistica e di impegnare la giunta regionale ad adottare i comportamenti conseguenti. Il provvedimento regionale impugnato, infatti, mutando fra l'altro la prassi di comunicazione del Ministro per i beni culturali e ambientali delle autorizzazioni rilasciate ai sensi della l. n. 1497 del 1939, lede i poteri ministeriali di controllo e sostitutivi in caso di inerzia e inadempiamento previsti dalla l. n. 431 del 1985”.

2. *Le fonti normative tra tutela e valorizzazione del paesaggio*

Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, in *www.cortecostituzionale.it*: “sono infondate le q.l.c. degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 24, 25 e 26 d.lgs. n. 157 del 2006, sollevate in relazione agli art. 76, 114, 117, 118, 120 Cost. in quanto tali norme non incidono in modo pregiudizievole sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali. La tutela ambientale e paesaggistica, infatti, gravando su un bene complesso ed unitario, di valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni”.

3. *I beni paesaggistici. Il procedimento di individuazione*

Cons. Stato, sez. VI, 11 gennaio 2013, n.118, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “il potere del Ministero di dichiarare il notevole interesse pubblico di beni paesaggistici, ai sensi dell’art. 141, comma 2, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modifiche (Codice dei beni culturali e del paesaggio) è autonomo rispetto a quello attribuito alle regioni per corrispondenti esigenze di tutela considerato che nell’ambito della disciplina dell’*iter* di formazione della dichiarazione di notevole interesse pubblico, la medesima disposizione prevede che comunque è «fatto salvo il potere del Ministero» su proposta motivata del soprintendente, previo parere della regione interessata, «di dichiarare il notevole interesse pubblico degli immobili e delle aree di cui all’art. 136»; che ai sensi dell’art. 140, comma 2, del codice la dichiarazione determinata dal Ministero diviene «parte integrante del piano paesaggistico» di cui all’art. 135 «e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo»”.

Corte cost., 29 maggio 1968, n. 56, in *www.cortecostituzionale.it*: “la giurisprudenza ha negato l’indennizzo in ogni caso in cui il vincolo o la limitazione derivi direttamente dalla legge o abbia comunque carattere generale. In questo caso si è fuori dall’espropriazione, che è sempre l’effetto di un provvedimento a carattere individuale; e l’attività amministrativa, che fosse necessaria, è diretta esclusivamente ad accertare in concreto le condizioni per la sussistenza del vincolo. Anche i vincoli de-

rivanti dai piani paesistici o dai piani regolatori stanno fuori dal concetto di espropriazione se pure pongano il divieto di totale inedificabilità; perché il vincolo sorge direttamente da atti che non sono particolari e concreti, qualunque ne sia la natura giuridica (regolamenti, atti amministrativi generali o programmi o piani) e comunque perché il vincolo fa perdere solo un vantaggio potenziale”.

4. I piani paesaggistici: nozione, procedimento, contenuti ed efficacia

T.A.R. Toscana, sez. I, 11 agosto 2017, n. 1034, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “l’art. 143, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004, nel delineare il contenuto minimo del piano paesaggistico, affida a quest’ultimo la determinazione delle prescrizioni d’uso, le quali possono trovare ingresso anche attraverso piani attuativi del piano paesaggistico medesimo”.

5. L’autorizzazione paesaggistica: caratteri, funzioni e disciplina del procedimento

Cons. Stato, sez. VI, 15 ottobre 2018, n. 5909, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “nell’ambito della procedura per il rilascio dell’autorizzazione paesaggistica, la Soprintendenza esercita una valutazione tecnico-discrezionale sulla compatibilità dell’intervento con il vincolo paesaggistico. Poiché il parere è espressione di un potere ampiamente discrezionale, per evitare che il giudizio di compatibilità paesaggistica si traduca nell’esercizio di una valutazione insindacabile, è necessario che il provvedimento dell’Autorità preposta alla tutela del vincolo sia sorretto da un’ampia e circostanziata motivazione, dalla quale sia possibile ricostruire sia le premesse che l’iter logico seguito nel percorso valutativo che si conclude con il giudizio finale”.

6. Le aree naturali protette

Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2019, n. 853, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “in tema di determinazioni paesaggistiche, l’amministrazione è tenuta ad esternare adeguatamente l’avvenuto apprezzamento comparativo, da un lato, del contenuto del vincolo e,

dall'altro, di tutte le rilevanti circostanze di fatto relative al manufatto ed al suo inserimento nel contesto protetto. La normativa vigente non sancisce in modo automatico l'incompatibilità di un qualunque intervento sul territorio con i valori oggetto di tutela per cui, nelle ipotesi in cui l'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo sia chiamata a valutare l'effettiva consistenza e la localizzazione dell'intervento oggetto di sanatoria, al fine di confermare o escludere la concreta compatibilità dello stesso con i valori tutelati nello specifico contesto di riferimento, non può ritenersi sufficiente il generico richiamo all'esistenza del vincolo, essendo al contrario necessario un apprezzamento di compatibilità da condurre sulla base di rilevazioni e di giudizi puntuali".

Cons. Stato, ad. plen., 27 luglio 2016, n. 17, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "poiché il nulla osta dell'ente parco di cui all'art. 13 l. n. 394 del 1991 ha ad oggetto la previa verifica di conformità dell'intervento con le disposizioni del piano per il parco e del regolamento del parco e non sottende un giudizio tecnico-discrezionale autonomo e distinto da quello già dettagliatamente fatto e reso noto, seppure in via generale, mediante i rammentati strumenti, la previsione del silenzio assenso in caso di inerzia dell'ente parco non fa venir meno la cura concreta dell'interesse ambientale e non configura un sistema che sovverte i principi fondamentali rammentati dalla Corte costituzionale volti a perimetrare il silenzio-assenso in materia ambientale in presenza di valutazioni con elevato tasso di discrezionalità".

Cass. pen., sez. III, 29 gennaio 2014, n. 14950, in *Rivista penale*, 2014, 12, 1133: "il concetto di «aree naturali protette» è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette. Pertanto, devono essere sanzionati penalmente sia l'esercizio dell'attività venatoria sia l'introduzione di armi all'interno di zona di protezione speciale".

7. I siti di importanza comunitaria (s.i.c.)

Cons. Stato, sez. VI, 30 marzo 2015, n.1635, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "l'iniziativa per la revisione dei SIC (siti di importan-

za comunitaria) è demandata alle regioni e alle province autonome, quale competenza propria di tali enti, e non delegata dallo Stato, mentre non è previsto alcun potere di iniziativa dello Stato, nemmeno in via sostitutiva per il caso di inerzia regionale”.

8. *Il sistema delle sanzioni a tutela del paesaggio*

Cass. pen., sez. III, 4 febbraio 2014, n. 7343, in *Rivista penale* 2014, 4, 414: “in tema di tutela penale dei beni paesaggistici, il rilascio, da parte della competente amministrazione, dell’attestazione di compatibilità paesaggistica dell’opera abusivamente realizzata, non può valere, di per sé, ad escludere l’offensività e, quindi, la rilevanza penale del fatto”.

Cass. pen., sez. III, 10 marzo 2004, n. 16713, in *Cass. pen.*, 2005, 4, 1358: “il reato di cui all’art. 163 d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 (ora sostituito dall’art. 181 d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42) ha natura di reato formale di pericolo che si consuma con la sola realizzazione di lavori, attività o interventi in zone vincolate senza la prescritta autorizzazione paesaggistica, e prescinde dal verificarsi di un evento di danno e da ogni accertamento in ordine alla avvenuta alterazione del paesaggio, atteso che il vincolo posto su determinate parti del territorio nazionale ha una funzione prodromica al governo del territorio stesso; peraltro tale reato non è configurabile quando si tratti di interventi di entità talmente minima che non siano neppure astrattamente idonei a porre in pericolo il paesaggio ed a pregiudicare il bene paesaggistico-ambientale, ovvero si tratti di interventi ontologicamente estranei al paesaggio ed all’ambiente”.

Bibliografia essenziale

S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; C. BARBATI, *Il paesaggio come valore etico culturale*, in *Aedon*, 2007, 2; E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2008; G. CARTEI, *Paesaggio*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 2; A. CROSETTI, *Aree naturali protette*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., 2008, I; G. GALASSO, *Storia*

del paesaggio e storia della civiltà agraria, in *Nord e Sud*, 1964, 52; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1995, X; M. IMMORDINO, R. LOMBARDI, *Legislazione dei beni paesaggistici*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO, *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 209 ss.; P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2014, 3; C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, 3; A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Rivista giuridica di edilizia*, 1967, I; G. SCIULLO, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, 2012, 1-2; M. R. SPASIANO, *Commento all'art. 146*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, 1305; P. STELLA RICHTER, *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2017, 4.

CAPITOLO VI

BENI CULTURALI

SOMMARIO: 1. La nozione di bene culturale. – 2. Le competenze legislative e amministrative. – 3. Le categorie di beni culturali. – 4. La tutela. – 4.1. L'individuazione dei beni culturali, pubblici e privati: il vincolo diretto. – 4.2. Protezione e conservazione. – 4.3. Gli interventi edilizi sui beni culturali e il regime autorizzativo. – 4.4. Il vincolo indiretto. – 4.5. La circolazione giuridica dei beni culturali. – 4.6. La circolazione in ambito internazionale. – 5. La valorizzazione. – 6. I beni archeologici. – 7. L'archeologia preventiva. – 8. Le sanzioni amministrative e penali. – *Riferimenti giurisprudenziali. – Bibliografia essenziale.*

1. *La nozione di bene culturale*

La terminologia “**bene culturale**”, utilizzata nel Codice dei beni culturali di cui al d.lgs. n. 42/2004 (di seguito Codice), è recente nella legislazione italiana. Con la **Commissione Franceschini** istituita nel **1964** – Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio – la formula diventa di utilizzo ufficiale, sostituendo quella di “cose d'arte” basata su una visione estetizzante dei beni da tutelare. La normativa risalente (Legge Rosadi del 1909 e Legge Bottai n. 1089/1939), infatti, era quasi esclusivamente rivolta alla tutela dei beni di pregio e rari, prevedendo per essi un regime di mera conservazione. Rispetto a tale contesto, ha rappresentato un primo segnale innovativo l'art. 9 Cost. che considera la tutela del patrimonio storico artistico strumento di promozione della cultura.

Le conclusioni della citata Commissione Franceschini furono articolate in ottantaquattro dichiarazioni, tra cui la prima rappresenta la base dell'attuale nozione di bene culturale: «Appartengono al patrimonio culturale della Nazione tutti i beni aventi riferimento alla storia della civiltà. Sono assoggettati alla legge i beni di interesse archeologico, artistico, storico e ambientale, paesistico, archivistico e librario, e ogni altro bene che costituisca **testimonianza materiale avente valore di civiltà**». Il criterio “estetizzante” è quindi sostituito da un criterio storicistico – e vicino alle scienze antropologiche, dovendo intendersi per “civiltà” l'insieme dei modi di pensare, sentire, vivere dei gruppi sociali nel tem-

po e nello spazio – e si accompagna all’idea che il regime di tutela e valorizzazione vada esteso – dai soli beni di pregio e rarità – a tutto ciò che può essere legittimamente qualificato come testimonianza di una memoria del passato, rilevante per quello che è in grado di rappresentare, con capacità di svolgere tramite la pubblica fruizione una «funzione culturale».

Anche il ruolo dell’intervento pubblico muta, passando da un ruolo di mera garanzia della conservazione fisica del bene ad un ruolo di valorizzazione del bene culturale, in quanto possibile fattore di sviluppo intellettuale della collettività ed elemento della sua identità.

La funzione cui i beni culturali sono destinati e la loro naturale attitudine a soddisfare un pubblico interesse, identificabile nella crescita culturale della collettività (art. 9 Cost.), giustificano il loro assoggettamento a una tutela giuridica differenziata rispetto ad altri beni. I suddetti elementi spiegano, altresì, perché i beni culturali, pur a fronte di possibili diversi regimi di proprietà (pubblica o privata), siano stati qualificati come *beni a proprietà funzionalizzata*, ossia beni la cui disciplina garantisce la preminenza dell’interesse sociale su quello individuale - o beni comunque *di interesse pubblico* anche se appartenenti a privati, o *beni pubblici non in quanto beni di appartenenza, ma in quanto beni di fruizione* (valorizzando il pubblico interesse sotteso al bene piuttosto che l’appartenenza).

2. Le competenze legislative e amministrative

La **Costituzione**, nell’ambito dei principi fondamentali, dispone all’**art. 9** che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». La tutela si pone in rapporto strumentale rispetto al fine di promuovere la crescita culturale della collettività.

Coerentemente con la disposizione costituzionale, l’approccio attuale ai beni culturali è attento non solo ad assicurarne la conservazione (tutela), ma anche a promuoverne le potenzialità come fattori di diffusione dei valori della cultura (valorizzazione). In attuazione dell’art. 9 citato, il Codice, dopo aver previsto che «la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale», precisa che tutela e valorizzazione del patrimonio culturale «concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura» (art. 1).

Nell'art. 9 Cost. il riferimento alla Repubblica viene inteso non nell'accezione di Stato persona (quale livello centrale di governo), ma in quella di **Stato-ordinamento**, in tutte le relative articolazioni, con la conseguenza che «lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni» (componenti la Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost.) devono assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione. In una scala decrescente di obblighi, il Codice dispone che gli altri soggetti pubblici, diversi da quelli territoriali, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale e che, infine, i privati proprietari, possessori o detentori sono tenuti a garantirne la conservazione (art. 1). A seconda del tipo di soggetto cui il bene appartenga, è pertanto prevista una gradazione di doverosità della conservazione, della pubblica fruizione e della valorizzazione, giustificata dall'incidenza che detti obblighi hanno sulle facoltà proprietarie e sui doveri demaniali. In particolare, la previsione per i privati di soli obblighi di conservazione si spiega per l'impossibilità di destinare imperativamente il bene culturale privato al pubblico godimento.

Il Codice chiarisce cosa debba intendersi per tutela e valorizzazione. La **tutela** consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a riconoscere (individuando una cosa come bene culturale), proteggere e conservare i beni costituenti il patrimonio culturale (garantendone l'integrità fisica e la non dispersione giuridica o materiale), affinché esso possa essere offerto alla conoscenza e al godimento collettivo (art. 3). 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 (art. 6).

Tra tutela e valorizzazione vi è un rapporto di condizionamento: se la prima si caratterizza per una logica di tipo difensivo-conservativo e la seconda per un ruolo dinamico che si esplica in azioni finalizzate a migliorare l'efficienza dell'offerta alla pubblica fruizione del bene, non può che conseguire il necessario attuarsi della seconda in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze.

La distinzione tra tutela e valorizzazione ha rilevanti conseguenze in ordine al riparto delle competenze legislative ed amministrative. Quanto all'esercizio della **potestà legislativa**, l'art. 117 Cost. assegna alla potestà legislativa esclusiva statale la materia «tutela dei beni culturali» e alla potestà legislativa concorrente la materia «valorizzazione dei beni culturali». Pertanto, la disciplina della seconda - fermi i principi generali in

materia fissati attualmente dal Codice, operante quale legge quadro – è dettata dalle Regioni con proprie leggi di dettaglio.

Ferma la competenza esclusiva statale in tema di tutela e quindi, tra l'altro, di individuazione dei beni culturali, la Corte costituzionale ha inoltre affermato la legittimità di leggi regionali che introducano «altri beni» a rilevanza culturale distinti da quelli di cui al Codice, soggetti a forme di protezione diverse da quelle del Codice (Corte cost., nn. 94/2003 e 194/2013): la Corte ha così legittimato la protezione dei beni c.d. «a rilevanza culturale limitata».

Con riguardo alle **funzioni amministrative**, quelle concernenti la tutela dei beni culturali spettano a livello centrale allo Stato – e quindi al **Ministero per i beni e le attività culturali**, che le esercita direttamente o può conferirne l'esercizio alle regioni tramite forme di intesa e coordinamento. La *ratio* dell'attribuzione è quella di «garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela», nel presupposto che i beni culturali esigano una strategia di tutela ispirata a criteri di organicità di intervento. Tale *ratio* risulta più evidente ove si consideri che nella tutela sono comprese le attività consistenti nell'apposizione del vincolo (diretto e indiretto, v. *infra*), nel rilascio di autorizzazioni, nella fissazione di prescrizioni o divieti, nelle approvazioni e in altri provvedimenti diretti a garantire la conservazione e l'integrità dei beni in questione, nel controllo sulla circolazione, nonché le occupazioni ed espropriazioni. Nella valorizzazione sono inserite, tra le altre, le attività relative all'adozione di provvedimenti di concessione necessari per l'organizzazione e la gestione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico di cui all'art. 117 Codice (come gestione punti vendita, servizi di informazione, guida ed assistenza didattica, organizzazione di mostre) e quelle finalizzate alla promozione di studi e ricerche (art. 118), nonché la sponsorizzazione (art. 120).

La distinzione tra valorizzazione e tutela rileva anche sotto altro profilo: mentre le funzioni amministrative di tutela devono rimanere di competenza pubblica statale, i compiti di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica possono essere affidati dall'Amministrazione a soggetti privati. Le attività di valorizzazione possono infatti essere gestite non solo direttamente dall'Amministrazione, ma anche in forma indiretta, tramite concessione a terzi (*infra*).

Il Ministero si articola in un'amministrazione centrale e in un'amministrazione periferica, dislocata sul territorio, la cui struttura è stata oggetto negli anni di varie riforme, tramite disposizioni legislative e regolamenti di organizzazione.

L'amministrazione centrale è attualmente articolata in Direzioni generali, coordinate da un Segretario generale, organo direttamente dipendente dal Ministro. L'amministrazione periferica è composta da Segretariati regionali, Soprintendenze Archeologia Belle arti e Paesaggio e altri organi quali le Soprintendenze archivistiche, i Poli museali regionali, i Musei, gli Archivi di Stato e le Biblioteche. I Segretariati regionali assicurano il coordinamento dell'attività delle strutture periferiche presenti nel territorio regionale, nel rispetto delle linee di indirizzo espresse dalle Direzioni generali centrali: tra gli altri compiti, il Segretario regionale convoca e presiede la Commissione regionale per il patrimonio culturale (*infra*) e dispone il concorso del Ministero nelle spese effettuate dai proprietari di beni culturali per interventi conservativi. Alle **Commissioni regionali per il patrimonio culturale** – organi collegiali presieduti dal Segretario regionale e composti dai Soprintendenti di settore e dal Direttore del polo museale regionale – sono attribuite numerose funzioni di tutela attiva, tra le quali l'individuazione dei beni culturali (dichiarazione e verifica su cui *infra*) e l'imposizione di prescrizioni di tutela indiretta (vincolo indiretto). Le Soprintendenze assicurano sul territorio la tutela del patrimonio culturale, in particolare autorizzando l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere sui beni culturali, disponendo l'occupazione di immobili per ricerche e scavi archeologici, istruendo e proponendo alla citata Commissione regionale i provvedimenti di verifica o di dichiarazione dell'interesse culturale.

I Poli museali regionali assicurano sul territorio l'espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o allo Stato affidati in gestione, provvedendo a definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione, e promuovono l'integrazione dei percorsi culturali di fruizione. I Musei statali, diversi da quelli dotati di autonomia speciale (come la Galleria Borghese a Roma o la Galleria dell'Accademia di Firenze), afferiscono al Polo museale della rispettiva regione.

3. *Le categorie di beni culturali*

Ferma la nozione generale di bene culturale che, come riferito al paragrafo 1, comprende le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate o direttamente dalla legge o in base alla legge quali «*testimonianze aventi valore di civiltà*», il Codice

specifica le diverse categorie di beni culturali, accogliendo il principio di **tipicità e tassatività delle categorie** (così delimitando l'altrimenti amplissima discrezionalità dell'Amministrazione nell'individuazione delle cose meritevoli di tutela), nonché quello della **materialità**. Ciò significa: che una testimonianza avente valore di civiltà diventa dal punto di vista giuridico bene culturale solo se rientra in una delle categorie individuate dal legislatore; e che i beni culturali sono solo entità materiali.

A tale ultimo proposito, il **patrimonio culturale immateriale** – beni intangibili come, ad esempio, le conoscenze e le abilità artigiane, i dialetti, le consuetudini sociali e i riti che una collettività riconosca come parte del proprio patrimonio culturale – è riconosciuto e tutelato a livello internazionale nelle Convenzioni UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, rispettivamente del 2003 e del 2005 (ad esempio, nel 2017 è stata iscritta nell'elenco del patrimonio immateriale UNESCO l'“Arte del pizzaiuolo napoletano”). Nel Codice, invece, l'unico riferimento ai beni immateriali è contenuto nell'art. 7-*bis*, che, però, prevede che le espressioni di identità culturale collettiva contemplate dalle Convenzioni UNESCO sono assoggettate alla disciplina del Codice solo se rappresentate da testimonianze materiali che possano costituire oggetto di tutela in quanto rientranti nelle categorie di beni culturali di cui si dirà nel prosieguo, in tale modo confermando il requisito della materialità dei beni culturali propriamente detti.

Le **categorie di beni culturali** sono indicate agli artt. 10 e 11 del Codice: il primo indica le **categorie generali**, assoggettate a tutta la disciplina in tema di tutela; il secondo indica le **categorie speciali**, ossia cose considerate beni culturali esclusivamente ai fini dell'applicazione di alcune specifiche disposizioni (per questo tali cose sono anche dette beni culturali “minori” o “parziari”).

Le **categorie generali** sono individuate tenendo conto dell'**appartenenza pubblica o privata** dei beni. La diversa appartenenza soggettiva, infatti, comporta, per molte categorie, un differente grado di intensità dell'interesse che la cosa deve presentare per poter essere qualificata “bene culturale” e si riflette sulle successive disposizioni attinenti al regime giuridico dei beni (come ad esempio in ordine alle modalità di apposizione del vincolo, su cui *infra*).

In primo luogo, il legislatore fa riferimento alle cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro (come le ONLUS) ivi compresi gli

enti ecclesiastici civilmente riconosciuti (come le diocesi o le parrocchie) “*che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico*”.

Altra categoria è rappresentata da una serie di beni che appartengono a soggetti pubblici (Stato, regioni, altri enti pubblici territoriali, ogni altro ente e istituto pubblico) per i quali l'interesse culturale è ritenuto sussistere *ex se*, come ad esempio raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi, archivi, raccolte librerie.

La terza categoria riguarda i beni di appartenenza privata (privati persone fisiche, o persone giuridiche che perseguono fine di lucro); si tratta di cose che ricevono la qualificazione di beni culturali a seguito della dichiarazione di interesse (*infra*) e sono, in particolare: le cose immobili e mobili che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico “*particolarmente importante*”, appartenenti a soggetti diversi rispetto alla prima categoria, gli archivi e i singoli documenti, appartenenti a privati, che rivestono interesse storico “*particolarmente importante*”, le raccolte librerie, appartenenti a privati, di “*eccezionale interesse culturale*”. L'interesse culturale che tali beni devono esprimere non è dunque semplice (come per i beni della prima categoria), ma eccezionale o qualificato dalla particolare importanza: ciò in quanto, incidendo il vincolo su beni di proprietà privata, l'interesse idoneo a giustificare i limiti ai diritti del proprietario di godere e disporre del bene deve essere di particolare rilevanza.

Così individuate, per la prima e la terza delle categorie poc'anzi citate costituisce condizione di assoggettabilità alla disciplina dei beni culturali la c.d. **soglia minima di storicizzazione**, in virtù della quale – fatta eccezione per gli archivi e i singoli documenti e le raccolte librerie appartenenti a privati – non sono soggette a tale disciplina le cose che siano opera di **autore vivente** o la cui **esecuzione non risalga ad oltre settanta anni**.

Il cattivo stato di conservazione o il degrado non precludono l'apposizione del vincolo che è, anzi, indirizzata ad impedire ulteriore danno al bene e a favorire eventuali interventi di recupero, restando rimessa all'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione la valutazione dell'idoneità delle rimanenze ad esprimere il valore che si intende tutelare.

A prescindere dall'appartenenza, sono beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione d'interesse culturale, le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse “*particolarmente importante*” a causa del loro riferimento con la storia politica, milita-

re, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere (**vincolo storico relazionale o per riferimento**) o quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose (**beni culturali per testimonianza identitaria**). Si tratta di beni assoggettati a vincolo non in quanto espressione di per sé di un interesse storico artistico, ma per il legame con eventi della storia politica, militare e della cultura in genere della nostra Nazione (ad esempio l'abitazione dove ha vissuto un importante poeta). La *ratio* del vincolo spiega perché per la categoria in questione non trovi applicazione il limite dell'autore vivente e dell'epoca di realizzazione: il valore culturale della cosa è attribuito da un evento o da una funzione o un uso costante, in ogni caso esterni al bene in sé.

Infine, il Codice menziona i c.d. **beni culturali di interesse seriale o beni culturali di completamento**, cioè le «*cose, a chiunque appartenenti, che presentano un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della Nazione*». Per questi la soglia minima di storicizzazione è di cinquanta anni (non settanta). Si tratta, ad esempio, di opere meno riuscite o di prova dell'autore di altre opere qualificate beni culturali, o di opere che hanno influenzato altre opere di rilevante interesse culturale e dimostrano l'esistenza di un movimento unitario.

Il legislatore nel Codice ha anche specificato, tramite un elenco avente funzione esemplificativa, che rientrano tra i beni della prima e terza categoria le ville, i parchi e i giardini che abbiano interesse artistico o storico (eventualmente il vincolo si aggiunge a quello paesaggistico), **le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico** (in tale modo riferendosi in particolare a centri storici), le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale.

Quanto alle **categorie speciali** di cui all'art. 11 del Codice, sono categorie individuate ai fini dell'applicazione di specifiche disposizioni di tutela, e non dell'intera disciplina dei beni culturali. Si tratta, ad esempio: dell'**architettura contemporanea** (per la quale non risulti cioè superata la soglia minima di storicizzazione) riconosciuta dal MIBACT "**di particolare valore artistico**", ai fini dei contributi in conto interessi per lo svolgimento di interventi conservativi (*infra*); degli **studi d'artista**, ai fini della disciplina (art. 51 del Codice) che vieta il mutamento di destinazione d'uso e la rimozione del contenuto qualora esso, «considerato nel suo insieme ed in relazione al contesto in cui è inserito, sia dichiarato di interesse particolarmente importante per il suo valore storico», e

quando lo studio d'artista risponda alla tradizionale tipologia a lucernario e sia adibito a tale funzione da almeno vent'anni; di **affreschi, stemmi, graffiti, lapidi, iscrizioni e tabernacoli e altri elementi decorativi di edifici**, esposti o non alla pubblica vista, ai fini della disciplina del distacco, che il Codice (art. 50) subordina ad autorizzazione del Soprintendente; delle **aree pubbliche** aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, ai fini della disciplina che (art. 52 del Codice) consente al Comune, sentito il Soprintendente, di individuare quelle in cui vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio.

4. *La tutela*

La **tutela** consiste, come già rilevato, nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a riconoscere (individuando una cosa come bene culturale), proteggere e conservare i beni costituenti il patrimonio culturale (garantendone l'integrità fisica e la non dispersione giuridica o materiale), affinché esso possa essere offerto alla conoscenza e al godimento collettivo. Essa è orientata a tre finalità, in cui è scomponibile la relativa disciplina: individuazione (cioè qualificazione di una cosa come bene culturale), protezione, conservazione (cioè garanzia dell'integrità fisica e della non dispersione giuridica o materiale del bene).

4.1. *L'individuazione dei beni culturali, pubblici e privati: il vincolo diretto*

Ad eccezione di alcuni beni che sono **culturali ex lege** (raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi dello Stato, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, nonché di ogni altro ente ed istituto pubblico, gli archivi e i singoli documenti nonché le raccolte librerie dei medesimi soggetti, come previsto dall'art. 10 del Codice), affinché una cosa sia qualificabile come bene culturale è necessaria l'**individuazione**, con la quale si intende il procedimento amministrativo volto ad accertare il valore culturale di un bene e che si conclude con un provvedimento amministrativo dichiarativo (provvedimento di vincolo).

Il meccanismo di individuazione è diverso a seconda dell'appartenenza privata o pubblica del bene e si concretizza, rispettivamente, nella dichiarazione dell'interesse culturale e nella verifica dell'interesse culturale.

Con riguardo ai beni appartenenti a persone fisiche o a persone giu-

ridiche private aventi fini di lucro, la **dichiarazione dell'interesse culturale** è il provvedimento adottato in esito ad un procedimento amministrativo che, avviato su iniziativa del Soprintendente (anche su richiesta della Regione o di altro ente territoriale interessato), deve rispettare, al pari di ogni altro procedimento, i principi e le norme in tema di partecipazione, trasparenza ed efficacia recate dalla l. n. 241/1990 (legge generale sul procedimento amministrativo; v. Cap. I).

A partire dalla comunicazione di avvio del procedimento – indirizzata al proprietario, possessore, detentore e nel caso di complessi immobiliari anche al Comune e alla Città metropolitana - e fino alla scadenza del termine di conclusione del procedimento, trovano applicazione in via cautelare le disposizioni in tema di vigilanza e ispezione, protezione e circolazione. Il provvedimento di vincolo – di competenza della Commissione regionale per il patrimonio culturale – è notificato al proprietario, possessore, detentore e trascritto, ove si tratti di cose soggette a pubblicità immobiliare o mobiliare, nei relativi registri così da avere efficacia nei confronti di ogni successivo proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo.

Il provvedimento di vincolo, nella parte in cui esprime il giudizio di particolare interesse, costituisce l'esito di un **apprezzamento tecnico-discrezionale**, con la conseguenza che le valutazioni dell'Amministrazione sono sindacabili (cioè contestabili tramite ricorso al giudice amministrativo) solo in relazione alla loro incongruità, che si traduce nei vizi di manifesta illogicità, difetto della motivazione o difetto di istruttoria.

Nonostante i considerevoli limiti al diritto di proprietà che dal vincolo derivano, la relativa apposizione non comporta la corresponsione di un indennizzo, trattandosi di vincolo intrinseco o connaturato al bene, che prende cioè atto di caratteristiche proprie del bene (secondo i chiarimenti della sentenza C. cost., n. 56/1968).

Con riguardo ai beni appartenenti a soggetti pubblici ed equiparati il procedimento per accertare l'interesse culturale dei beni di cui all'art. 10, comma 1, del Codice è la **verifica dell'interesse culturale**.

In attesa della verifica, in via provvisoria, i beni che presentano un interesse culturale, sono di autore non più vivente e risalgono ad oltre settanta anni (requisiti cumulativi) sono comunque sottoposti alla disciplina di tutela dettata dal Codice e, quindi, ad un regime provvisorio di tutela in funzione cautelare che permane sino al termine della procedura di verifica dell'interesse culturale. Diversamente da quanto previsto per i beni privati – dove comunque la disciplina di tutela si applica in

via cautelare solo a partire dalla comunicazione di avvio del procedimento –, l'applicazione cautelare della tutela permane anche in caso di vano decorso del termine di conclusione del procedimento di verifica, fissato in centoventi giorni. L'esito della verifica può essere positivo, così risultando confermata la valenza culturale della cosa, o negativo, con conseguente esclusione del bene dall'ambito della tutela.

4.2. Protezione e conservazione

Alla protezione e conservazione dei beni culturali sono funzionali i **poteri di vigilanza e ispezione**, strumentali all'esercizio di tutte le funzioni di tutela. In particolare, la vigilanza sui beni culturali e sulle aree interessate da prescrizioni di tutela indiretta compete al Ministero: a tale fine, i Soprintendenti possono procedere in ogni tempo a ispezioni volte ad accertare l'esistenza e lo stato di conservazione o di custodia dei beni culturali e l'ottemperanza alle prescrizioni di tutela indiretta. Il potere di ispezione è strumentale a consentire pronti interventi conservativi in caso di accertato danneggiamento, ad accertare abusi o un uso non coerente con la dignità culturale del bene.

Al Soprintendente spetta anche il potere di ordinare l'inibizione o la sospensione di interventi relativi alle cose riconducibili alle categorie di beni culturali poc'anzi individuate anche quando per esse non siano ancora intervenute la verifica o la dichiarazione d'interesse culturale. Al fine di evitare un blocco a tempo indefinito è peraltro previsto che l'ordine si intende revocato se, entro 30 giorni, non è comunicato dal Soprintendente l'avvio del procedimento di verifica o di dichiarazione.

Le **misure di protezione**, che hanno la finalità di salvaguardare il bene culturale dall'agire dell'uomo, si traducono in **divieti** e nella prescrizione della **previa autorizzazione** per gli interventi sul bene. In particolare, il Codice sancisce: il divieto di distruzione o danneggiamento (anche mediante condotte omissive del proprietario che si astenga dall'impedire che, per fattori naturali o antropici, il bene subisca processi degenerativi evitabili con l'ordinaria diligenza, cioè con l'impiego di mezzi e risorse proporzionate al valore del bene); il divieto di uso non compatibile con il carattere storico artistico (si pensi allo svolgimento di attività offensive per il valore artistico del bene) e di uso pregiudizievole alla conservazione; il divieto di smembramento per gli archivi pubblici e privati (alla luce della circostanza che, in tali ipotesi, il valore culturale è dato dall'insieme dei beni presenti nell'archivio e non è insito in ciascuno di essi). I divieti si traducono in un limite alle ordinarie facoltà do-

minicali del proprietario del bene e in un dovere di tutela del bene (in vista della sua trasmissione intergenerazionale).

Le **misure di conservazione** sono finalizzate alla salvaguardia del bene culturale da fattori naturali e dal deterioramento derivante dal normale uso e si traducono in un obbligo di fare in capo al proprietario, possessore e detentore. La conservazione è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro, intendendo (art. 29 del Codice): per “**prevenzione**” il complesso delle attività idonee a limitare le situazioni di rischio per il bene culturale nel suo contesto; per “**manutenzione**” il complesso delle attività e degli interventi destinati al controllo delle condizioni del bene e al mantenimento di integrità, efficienza funzionale e identità del bene e delle sue parti; per “**restauro**” l’intervento diretto sul bene tramite un complesso di operazioni finalizzate all’integrità materiale e al recupero del bene, alla protezione e alla trasmissione dei suoi valori culturali e che comprende in caso di beni immobili situati nelle zone dichiarate a rischio sismico l’intervento di miglioramento strutturale.

Gli interventi di manutenzione e restauro che si svolgono **su beni culturali mobili e su superfici decorate di beni architettonici** sono eseguiti in via esclusiva dai titolari della qualifica di restauratori di beni culturali.

Gli interventi di **prevenzione, manutenzione e restauro**, oltre a richiedere la previa autorizzazione del Soprintendente (su cui *infra*), soggiacciono ad una disciplina speciale sotto due ulteriori profili: per tali interventi è possibile richiedere un **contributo finanziario pubblico**; tali **interventi conservativi** possono essere imposti dal Ministero al proprietario privato. Sotto il primo profilo, il Ministero può concorrere alla spesa sostenuta dal proprietario, possessore o detentore del bene culturale per un ammontare non superiore alla metà della stessa o fino al suo intero ammontare se gli interventi sono di particolare rilevanza o riguardano beni in uso o godimento pubblico. In caso di interventi **volontari** è il Soprintendente che, nel rilasciare l’autorizzazione per l’intervento, si pronuncia, a richiesta dell’interessato, sull’**ammissibilità** dell’intervento ai **contributi statali** (che possono essere in conto capitale – cioè con un concorso nella spesa a lavori ultimati e collaudati o con acconti in base allo stato di avanzamento – o in conto interessi – su mutui o altre forme di finanziamento accordati da un istituto di credito).

Gli interventi conservativi possono essere **imposti** in caso di assoluta necessità e urgenza, riscontrabile quando emerga con certezza l’esigenza improrogabile di impedire il grave deterioramento del bene, documen-

tata in una relazione tecnica predisposta dall'Amministrazione. Nell'ipotesi di una motivata preferenza espressa per la c.d. **esecuzione indiretta** (cioè per l'esecuzione dei lavori non da parte dello stesso Ministero), viene richiesta al proprietario, possessore o detentore del bene la presentazione di un progetto esecutivo di opere da eseguirsi in conformità al contenuto della relazione tecnica predisposta dall'autorità di tutela. Il progetto esecutivo è soggetto ad approvazione del Ministero – che può dettare anche specifiche prescrizioni – e qualora ne venga omessa la presentazione si procede con l'**esecuzione diretta**, a spese del proprietario, degli interventi conservativi imposti.

Anche nel caso di interventi conservativi imposti è possibile richiedere un contributo statale – pari ad una parte della spesa o all'intero importo – se gli interventi sono di particolare rilevanza o eseguiti su beni in uso o godimento pubblico.

Al contributo statale corrisponde peraltro una forma di “controprestazione”, nell'interesse pubblico, dal momento che gli immobili restaurati o sottoposti ad altri interventi conservativi (siano essi volontari o imposti) con il contributo finanziario statale sono resi **accessibili al pubblico** secondo modalità fissate, caso per caso, da appositi accordi o convenzioni da stipularsi fra il Ministero e i singoli proprietari. Quindi, ad esempio, se il proprietario di un immobile vincolato, come una villa storica, riceve un contributo per il restauro, al termine dei lavori potrebbe essere stabilito in un accordo che il pubblico possa visitare la villa in orari e giorni stabiliti, oppure che una parte della villa sia messa gratuitamente a disposizione dell'Amministrazione per lo svolgimento di attività di interesse pubblico (come sede, ad esempio, per ospitare una biblioteca). Il contenuto dell'accordo viene stabilito tenendo conto della tipologia degli interventi e del valore artistico e storico degli immobili e dei beni in essi esistenti.

4.3. *Gli interventi edilizi sui beni culturali e il regime autorizzativo*

Come anticipato, tra le misure di protezione dei beni culturali, aventi la finalità di salvaguardia dall'agire dell'uomo, vi è la prescrizione della previa **autorizzazione**, in funzione di controllo, per una serie di categorie di interventi e messa in opera di attività manipolative del bene e da cui il legislatore presume potrebbe derivare un danno (art. 21 Codice).

Per gli interventi più incisivi la competenza ad autorizzare è della Commissione regionale: si tratta della **rimozione** o della **demolizione**, anche con successiva **ricostituzione**, dei beni culturali. La demolizione

rappresenta una fattispecie derogatoria rispetto al generale dovere di conservazione del bene culturale e identifica un'*extrema ratio* – per legittimare la quale il provvedimento deve motivare la mancanza di idonee alternative – che è possibile attuare, ad esempio, in caso di pericolo per la pubblica incolumità o al fine di preservare la parte non degradata di un bene o per far riemergere un bene di maggiore rilevanza sopprimendo un bene di epoca meno risalente. L'eventuale ricostituzione richiede l'osservanza dei criteri tecnici dell'attività del restauro e, quindi, ad esempio, di privilegiare il riutilizzo di materiali originari e, qualora si inseriscano elementi innovativi per ragioni di consolidamento, di distinguere tali elementi dal corpo originario, ferma restando la necessità di arrestarsi dove inizi l'ipotesi (secondo le indicazioni della Carta Italiana del Restauro del 1972).

Per tutti gli altri interventi – e, quindi, per l'**esecuzione di opere e lavori di qualunque genere** su beni culturali – la competenza ad autorizzare è del Soprintendente territorialmente competente, chiamato a compiere una valutazione tecnica sulla compatibilità tra proposta di intervento ed esigenze di salvaguardia che conduce a respingere l'istanza ove emergano profili di prevedibile lesività o la non completa prevedibilità delle conseguenze dell'intervento. L'autorizzazione è resa su progetto o, se sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, la cui redazione è riservata agli architetti (cfr. art. 52 r.d. n. 2357/1925).

A fini di semplificazione, il recente d.l. 16 luglio 2020, n. 76 ha esonerato dalla previa autorizzazione la posa in opera di elementi o strutture amovibili sulle pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico (elencate all'art.10, co. 4, lett. g, del Codice), a meno che non siano adiacenti a siti archeologici o ad altri beni di particolare valore storico o artistico.

Le conseguenze del vano decorso del termine di 120 giorni previsto per la conclusione del procedimento di autorizzazione senza che l'Amministrazione si sia pronunciata espressamente sono state oggetto di una disciplina diversificata nel tempo e, oggi, si conformano al generale principio che esclude il silenzio assenso in caso di c.d. interessi primari o sensibili, quale è l'interesse alla tutela del patrimonio culturale. Attualmente il silenzio è non significativo (c.d. silenzio inadempimento), mentre nella stesura originaria del Codice, fino alle modifiche apportate nel 2006, era previsto il silenzio assenso: questo, se da un lato aveva la funzione di evitare che l'inerzia amministrativa precludesse a tempo indeterminato l'avvio dei lavori, dall'altro lato sollevava delle perplessità sotto il profilo della rigorosa tutela del bene.

Le esigenze di protezione sono alla base anche della previsione della necessaria diffida alla p.A. quale passaggio intermedio fondamentale affinché il soggetto interessato (cioè colui che ha presentato la domanda di autorizzazione) possa ricorrere al giudice amministrativo contro il silenzio inadempiuto: la diffida – il cui obbligo rappresenta una deroga rispetto a quanto in generale previsto in caso di inerzia della p.A., potendo il ricorso avverso l'inerzia essere proposto di regola allo scadere del termine senza previa diffida – si giustifica con il rafforzamento della riserva di amministrazione, privilegiandosi l'esercizio, pur tardivo, della competenza da parte dell'organo tecnico della p.A. rispetto all'intervento del giudice (che può condurre ad esautorare la Soprintendenza con la nomina di un commissario *ad acta*).

In situazioni di **assoluta urgenza**, qualora non sia possibile attendere il tempo necessario per ottenere l'autorizzazione, possono essere effettuati **interventi provvisori indispensabili** per evitare danni al bene tutelato, purché ne sia data immediata comunicazione alla Soprintendenza. A questa dovranno poi essere "tempestivamente" inviati i progetti degli interventi definitivi per la necessaria autorizzazione. L'autorizzazione resta quindi necessaria, derogando il Codice alla necessità della relativa previa acquisizione solo per gli interventi urgenti indispensabili e comunque provvisori (art. 27).

I limiti descritti al paragrafo precedente in ordine all'uso del bene culturale – che deve essere compatibile e non pregiudizievole – sono alla base dell'obbligo di comunicare al Soprintendente il **mutamento di destinazione d'uso** dei beni culturali che abbiano consistenza immobiliare, ancorché tale mutamento non sia accompagnato dalla realizzazione di opere. Anche in tale caso il giudizio del Soprintendente è espressione di discrezionalità tecnica, tant'è che un uso può essere vietato solo se effettivamente e in base a circostanze concrete sia incompatibile con la tutela sotto il profilo storico o artistico del bene o possa comportare un pericolo per la sua conservazione. Trattandosi di un potere che incide sulla proprietà del bene nonché sulla libertà di iniziativa economica (entrambi costituzionalmente protetti), è quindi fondamentale un'adeguata motivazione dell'eventuale provvedimento inibitorio che segua alla comunicazione.

Rimane ferma, in caso di **mutamento di destinazione con opere**, la necessità della previa autorizzazione.

4.4. *Il vincolo indiretto*

Tra le forme di protezione dei beni culturali è compreso anche il

vincolo indiretto: l'aggettivo "indiretto" trae ragione dal fatto che il vincolo non ha ad oggetto diretto il bene culturale, ma il contesto o la cornice ambientale di questo ed è funzionale ad evitare che sia messa in pericolo l'**integrità** del bene culturale immobile, ne sia danneggiata la **prospettiva** o la **luce** o ne siano alterate le **condizioni di ambiente e di decoro**. Sebbene, quindi, gli effetti giuridici del provvedimento si esplicino su beni diversi da quello oggetto del vincolo diretto, essi sono funzionalmente connessi a tale ultimo vincolo; la funzione di completare la tutela del bene culturale spiega perché tale vincolo sia anche detto "di completamento".

Diversamente da quello diretto, il vincolo indiretto non presuppone, quindi, l'accertamento di caratteristiche di pregio – culturale o paesaggistico – della porzione di territorio che ne costituisce oggetto, essendo servente alla protezione della cornice di un distinto immobile, a sua volta dichiarato, quello sì per le sue intrinseche caratteristiche, bene culturale.

Il vincolo indiretto può essere apposto: per esigenze di prevenzione rispetto a una possibile messa in pericolo dell'integrità – cioè della conservazione materiale – del bene culturale o per preservare questo da danni conseguenti all'uso dell'area contigua; o per mantenere la visibilità di scorcio e d'insieme da vari punti di visuale (potendo la conservazione dei coni ottici giustificare anche limitazioni sino ad aree non strettamente contigue); o per mantenere un contesto privo di attività e funzioni incompatibili con la storia, la dignità e le caratteristiche artistiche del bene culturale.

L'ampiezza di tali finalità spiega perché il Codice, nel disciplinare all'art. 45 tale provvedimento, non ne tipizzi puntualmente il contenuto prescrittivo – dato dalle prescrizioni imposte dal Ministero e attinenti all'uso dei beni oggetto del vincolo indiretto –, che resta caratterizzato dalla **atipicità**: l'autorità amministrativa preposta alla tutela può infatti dettare distanze, misure e "*le altre norme*" dirette a soddisfare le esigenze indicate, con un apprezzamento tecnico discrezionale (ferma restando la doverosa conformazione dell'esercizio del potere amministrativo ai principi generali di proporzionalità, ragionevolezza e congruità rispetto allo scopo legale per cui è previsto).

Le prescrizioni di tutela indiretta non danno luogo al pagamento di un indennizzo a favore del proprietario (integrando, quindi, un vincolo conformativo), pur potendo arrivare a concretizzare un vincolo di inedificabilità, anche assoluta quando per la protezione del bene principale e per prevenire un pregiudizio ai valori da salvaguardare sia necessario

evitare trasformazioni potenzialmente idonee ad alterare il complesso di condizioni e le caratteristiche fisiche e culturali (ad esempio, per tutelare la fruizione dell'immagine caratteristica di un'architettura rurale può essere stabilita l'inedificabilità assoluta delle aree libere prossime).

Il procedimento è avviato d'ufficio dal Soprintendente, anche su richiesta della regione o di altri enti pubblici territoriali interessati, dandone comunicazione al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile cui le prescrizioni si riferiscono. Dalla comunicazione di avvio del procedimento – che, oltre ad individuare l'immobile in relazione al quale si intendono adottare le prescrizioni di tutela indiretta, indica i contenuti essenziali di tali prescrizioni – opera, in via cautelare, la temporanea immodificabilità dell'immobile limitatamente agli aspetti cui si riferiscono le prescrizioni. Gli effetti cautelari cessano comunque in caso di vano decorso del termine del procedimento senza che la Commissione regionale lo concluda con provvedimento espresso.

Le prescrizioni di tutela indiretta sono **immediatamente precettive**, fermo restando l'obbligo degli enti pubblici territoriali interessati di recepirle nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici.

Il Codice, quindi, prefigura un controllo sul rispetto delle prescrizioni di vincolo indiretto basato sul recepimento negli strumenti urbanistici e attuato in sede di rilascio dei titoli abilitativi edilizi. Sussiste, peraltro, la prassi di inserire nel provvedimento di vincolo indiretto anche l'obbligo di presentare al Soprintendente territorialmente competente i progetti delle opere che si intendano realizzare, per un preventivo controllo sull'osservanza delle misure imposte con la tutela indiretta.

4.5 La circolazione giuridica dei beni culturali

La disciplina in tema di **circolazione dei beni culturali** varia in base alla natura giuridica del soggetto proprietario, quale soggetto pubblico o persona giuridica senza fine di lucro, da un lato, e soggetto privato o persona giuridica avente fine di lucro, dall'altro lato.

La circolazione dei beni pubblici ha subito considerevoli trasformazioni nel corso del tempo. Sintetizzando i soli passaggi normativi fondamentali, è utile ricordare come la l. n. 1089 del 1939 sancisse un generico divieto di vendita dei beni appartenenti allo Stato. Si trattava comunque di inalienabilità relativa: l'alienazione – a qualunque soggetto – era soggetta a previa autorizzazione ministeriale, rilasciabile a condizione che non ne derivasse danno alla conservazione e non fosse menomato il pubblico godimento. Detto regime valeva per tutti i beni pub-

blici, mobili ed immobili, appartenenti allo Stato o ad altro ente pubblico.

Nel 1942 il codice civile (la cui disciplina è stata considerata prevalente su quella della l. del 1939) ha incluso all'art. 822 c.c. nel demanio storico artistico gli immobili riconosciuti di interesse storico artistico e le raccolte di musei, pinacoteche, archivi e biblioteche appartenenti allo Stato o agli enti pubblici territoriali, assoggettandoli al regime di cui all'art. 823 c.c.: tale regime implica il divieto di vendita e l'impossibilità di formare oggetto di diritti a favore dei terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge che li riguardano (ad esempio, tramite una concessione), vale a dire un regime di indisponibilità giuridica. Per quanto riguarda le cose di interesse storico artistico da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, esse, invece, rientrano nel patrimonio indisponibile ai sensi dell'art. 826 c.c. e, quindi, erano vendibili previa autorizzazione.

Nel 1999 il testo unico in materia aveva confermato detto quadro, mentre il Codice del 2004 lo ha sovvertito, adeguando la disciplina della circolazione giuridica dei beni culturali pubblici alle mutate esigenze sulle dimissioni, tramite la previsione di un regime di **alienabilità controllata**, ad esclusione di alcuni specifici beni per i quali l'alienazione è esclusa.

È così previsto che i beni culturali appartenenti a Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali rientranti nelle tipologie di cui all'art. 822 c.c. costituiscono il **demanio culturale**, sottoposto, a seconda del tipo di bene, ad un regime di **inalienabilità assoluta** o di **inalienabilità provvisoria** o di **alienabilità controllata**, nei seguenti termini.

Quanto alla inalienabilità assoluta, non sono vendibili gli immobili e le aree di interesse archeologico, gli immobili dichiarati monumenti nazionali, le raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e biblioteche, gli archivi, gli immobili dichiarati di interesse particolarmente importante per il loro legame storico-relazionale (con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, dell'industria e della cultura in genere o in quanto testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose).

Non sono altresì vendibili le cose appartenenti ai soggetti indicati all'art. 10, comma 1 (ossia soggetti pubblici ed equiparati) che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni, fino alla conclusione del procedimento di verifica dell'interesse culturale (il limite, in tale caso, ha una *ratio* cautelare in quanto funzionale ad incentivare la verifica, tant'è che è definibile come

inalienabilità provvisoria o cautelare). Tali beni possono però essere oggetto di trasferimento tra Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali, nel presupposto che il passaggio in tale caso non modifica il regime del bene e non ne pregiudica la conservazione e la pubblica fruizione.

Per i beni immobili del demanio culturale diversi da quelli poc'anzi elencati il regime è di **alienabilità controllata**, vale a dire previa **autorizzazione** del ministero (art. 55). La richiesta di autorizzazione ad alienare deve indicare, oltre che la destinazione d'uso in atto e le misure di conservazione del bene, gli obiettivi di valorizzazione che si intendono perseguire con la vendita, la destinazione d'uso prevista, anche in funzione degli obiettivi di valorizzazione, le modalità di fruizione pubblica del bene. L'autorizzazione detta prescrizioni e condizioni in ordine alle misure di conservazione programmate, alla fruizione pubblica del bene e alle modalità di perseguimento degli obiettivi di valorizzazione, che sono riportate nell'atto di vendita (dove, a garanzia dell'effettività, integrano delle obbligazioni oggetto di clausola risolutiva espressa *ex art.* 1456 c.c.) e trascritte, su richiesta del Soprintendente, nei registri immobiliari.

L'autorizzazione rilasciata ha come effetto la sdemanializzazione del bene, il quale resta però soggetto alle disposizioni di tutela; gli obiettivi di valorizzazione evidenziano l'idea di una conformazione della nuova proprietà che, pur diventando privata, conserva la vocazione alla fruizione collettiva.

È soggetta ad autorizzazione anche l'alienazione di tutti i restanti beni culturali appartenenti a Stato, regioni, enti pubblici territoriali, nonché l'alienazione di beni culturali appartenenti a soggetti pubblici diversi o a persone giuridiche private senza fine di lucro, compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. In tale caso, tanto la richiesta di autorizzazione quanto il titolo autorizzatorio si caratterizzano per un contenuto più semplice, non esteso alla valorizzazione: la richiesta si limita ad indicare la destinazione d'uso in atto, le misure per la conservazione e le modalità di fruizione pubblica e l'autorizzazione contiene prescrizioni e condizioni in ordine alle misure di conservazione e condizioni di fruizione pubblica del bene.

La disciplina della circolazione dei diritti sui **beni culturali in appartenenza privata** è invece caratterizzata da un regime di libera alienabilità (non soggetta ad autorizzazione ministeriale), seppure con la previsione di un onere di **denuncia** al Ministero degli atti che trasferiscano a qualsiasi titolo la proprietà o, limitatamente ai beni mobili, la detenzione di beni culturali (come locazione, comodato, deposito). La denuncia assol-

ve ad una funzione di tipo conoscitivo, consentendo all'autorità competente di essere informata sulle vicende traslative e costitutive di diritti sul bene tutelato e di avere una conoscenza aggiornata dello *status* (titolarità e disponibilità materiale) del bene, in modo da consentire l'applicazione delle misure di salvaguardia previste dalla legge e, in caso di alienazione a titolo oneroso, l'esercizio della prelazione (*infra*).

La denuncia, da effettuare entro un termine di trenta giorni, è compiuta dall'alienante o dal cedente la detenzione, in caso di alienazione a titolo oneroso o gratuito o di trasferimento della detenzione, dall'acquirente, in caso di procedure di vendita forzata o fallimentare o di sentenza che tenga luogo ai sensi dell'art. 2932 c.c. di un contratto di alienazione non concluso (nonostante l'obbligo di concluderlo, come in caso di preliminare sottoscritto), dall'erede o dal legatario in caso di successione a causa di morte. La denuncia deve contenere, oltre ai dati identificativi delle parti e dei beni e il luogo in cui si trovano, la natura e le condizioni dell'atto di trasferimento e il domicilio delle parti ai fini di eventuali comunicazioni. Tali indicazioni sono a tal punto rilevanti che la denuncia si considera non avvenuta in caso di loro carenza, incompletezza o imprecisione.

L'inosservanza dell'obbligo di denuncia comporta la nullità dell'atto giuridico (art. 164 Codice), oltre a costituire fatto illecito sanzionato penalmente (art. 173 del Codice).

La denuncia, come anticipato, è anche finalizzata a consentire l'esercizio del diritto di **prelazione**. La prelazione indica la preferenza che la legge accorda all'Amministrazione nell'acquisto di beni culturali alienati a titolo oneroso. Diversamente dalla denuncia di trasferimento, la prelazione riguarda solo le alienazioni a titolo oneroso, i conferimenti in società o le ipotesi in cui il bene sia dato a qualunque titolo in pagamento (per un servizio o altra utilità ricevuta), compresa la permuta. Il diritto spetta a Stato, Regione o altri enti pubblici territoriali interessati i quali, ricevuta la denuncia, hanno facoltà di acquistare in via di prelazione il bene al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione o al medesimo valore attribuito nell'atto di conferimento.

L'atto di esercizio della prelazione necessita di una motivazione congrua, che dia conto degli interessi pubblici attuali all'acquisizione del bene: per quanto non sia necessario che il bene sia già compreso in un progetto di valorizzazione (stante anche il ristretto termine entro cui la prelazione va esercitata), devono però essere indicate le ragioni per cui l'acquisizione consentirebbe una migliore tutela e una migliore valorizzazione e fruizione, in nome delle quali viene sacrificato il diritto del

privato. Alla base vi è quindi l'idea che la proprietà pubblica è uno strumento per dare effettività alla natura del bene culturale come "*bene di fruizione*" (v. par. 1).

Il termine per l'esercizio del diritto è di sessanta giorni dalla data di ricezione della denuncia; in caso di denuncia omessa o incompleta il termine diventa di centottanta giorni, decorrenti dal ricevimento della denuncia tardiva o, comunque, dall'avvenuta acquisizione di tutti gli elementi costitutivi della stessa. L'indicazione di un termine massimo anche nell'ipotesi patologica di assenza o incompletezza della denuncia rappresenta la risposta alle critiche mosse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo alla disciplina italiana previgente che detto termine non prevedeva (Corte EDU, 5 gennaio 2000, n. 3320/06, *Beyeler c. Italia*): l'incertezza temporale era tale da ledere il principio del giusto equilibrio tra esigenze di interesse generale che consentono di limitare il diritto di proprietà e salvaguardia di questo diritto.

Il Soprintendente, ricevuta la denuncia, ne dà comunicazione alla regione e agli enti pubblici territoriali interessati, che nel termine di venti giorni formulano una proposta di prelazione, indicante le finalità di valorizzazione culturale del bene perseguitate; il Ministero può quindi rinunciare all'esercizio della prelazione, trasferendone la facoltà all'ente. Nelle more, l'atto di vendita è condizionato sospensivamente all'esercizio della prelazione ed è fatto divieto all'alienante di consegnare la cosa.

4.6 *La circolazione in ambito internazionale*

Mentre la circolazione in ambito nazionale attiene alla circolazione dei diritti sul bene culturale (il bene può restare nel luogo originario e ciò che viene trasferito è solo il diritto di proprietà), la **circolazione in ambito internazionale** concerne l'uscita del bene dal territorio nazionale. Presupposto del controllo sulla circolazione internazionale è che i beni del patrimonio culturale non sono assimilabili a merci e sono pertanto sottoposti ad una disciplina derogatoria rispetto alla circolazione europea di quest'ultime.

Le vigenti disposizioni del Codice stabiliscono un divieto generale di uscita dal territorio nazionale dei beni culturali individuati, escludendo l'ammissibilità di un provvedimento autorizzatorio definitivo ed ammettendone esclusivamente l'uscita temporanea. Il fine della disciplina è preservare non tanto l'integrità fisica dei beni, quanto la fruizione da parte della collettività del patrimonio storico artistico radicato sul territorio.

In particolare, è vietata l'**uscita definitiva** dal territorio nazionale: dei beni culturali mobili di soggetti pubblici ed equiparati; delle raccolte di musei, pinacoteche, gallerie e altri luoghi espositivi pubblici, degli archivi e dei documenti pubblici, nonché delle raccolte librerie appartenenti a soggetti pubblici; dei beni privati per i quali sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale.

A detti beni si aggiungono: le cose mobili opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni appartenenti a soggetti pubblici ed equiparati fino a quando non sia intervenuta la verifica dell'interesse culturale; i beni, appartenenti a privati, rientranti nelle categorie di cui al comma 3 dell'art. 10 e non ancora vincolati, che siano stati preventivamente individuati dal Ministero, per periodi temporali definiti, e di cui sia stata esclusa l'uscita perché dannosa per il patrimonio culturale in relazione alle caratteristiche oggettive, alla provenienza o all'appartenenza dei beni medesimi. È poi sottoposta ad autorizzazione, tra le altre, l'uscita definitiva delle cose di appartenenza privata aventi genericamente un interesse culturale, non ancora accertato e qualificato, che siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalga ad oltre settanta anni e il cui valore superi i 13.500 euro. In tale modo il legislatore estende in via "cautelativa" il divieto di esportazione a beni il cui interesse culturale non sia stato ancora oggetto di verifica o di dichiarazione, prevenendo eventuali pregiudizi al patrimonio culturale.

La denuncia dell'intenzione di far uscire i beni in via definitiva va presentata all'ufficio esportazione. La decisione è assunta previa consultazione con gli uffici ministeriali centrali e presuppone che si accerti se le cose presentano un interesse rilevante ai sensi dell'art. 10, tant'è che il diniego di attestato comporta l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse storico artistico (si tratta di un effetto previsto per rendere la disciplina conforme ai principi comunitari in tema di libera circolazione delle cose che non siano beni culturali).

Per le categorie di beni per le quali vige il divieto di esportazione a tempo indefinito può essere autorizzata l'**uscita temporanea** dal territorio nazionale per manifestazioni, mostre o esposizioni d'arte di alto interesse culturale, a condizione che ne siano garantite integrità e sicurezza. L'**attestato di circolazione temporanea** è rilasciato in esito ad un procedimento di competenza dell'ufficio di esportazione, al quale il bene viene presentato con indicazione del valore venale (funzionale all'assicurazione dei beni da parte dell'interessato per il valore indicato) e del responsabile della custodia all'estero.

Con riguardo alla **circolazione extracomunitaria**, il regolamento

CEE n. 3911/92 del 9 dicembre 1992 ha introdotto una normativa uniforme ed un procedimento unico per tutti gli Stati membri finalizzato al rilascio di una licenza di esportazione, legittimante l'esportazione al di fuori del territorio dell'Unione europea, nonché un regime di controlli doganali reciproci per la verifica del rilascio delle licenze da parte dello Stato di origine. Sotteso al regolamento era il timore che l'abolizione dei controlli doganali interni agevolasse l'esportazione verso paesi terzi attraverso il transito in Stati membri con normative interne più permissive. La **licenza di esportazione** (che può essere anche temporanea), valida per sei mesi, è rilasciata dall'ufficio di esportazione contestualmente all'attestato di libera circolazione o anche non contestualmente all'attestato ma non oltre trenta mesi dal relativo rilascio.

Se i beni sono entrati nel territorio italiano con una licenza di esportazione rilasciata da altro Stato membro, le competenti autorità nazionali sono tenute unicamente a verificare la regolarità della licenza, consentendo il transito verso paesi extracomunitari.

Le cose per le quali è richiesto l'attestato di libera circolazione possono costituire oggetto di **acquisto coattivo all'esportazione**. Si tratta di uno strumento di acquisizione privilegiata che consente alla p.A. di avere precedenza su altri, ma che si differenzia dalla prelazione artistica: presupposto di entrambi è un comportamento del proprietario, ma nella prima il proprietario intende solo trasferire all'estero la cosa, mentre nella prelazione il proprietario intendere vendere il bene. Ulteriore differenza è che l'acquisto coattivo riguarda cose per le quali l'interesse storico artistico non è stato verificato, altrimenti risultando a monte esclusa l'uscita definitiva.

L'ufficio di esportazione può proporre al Ministero l'acquisto coattivo della cosa, per il valore indicato nella denuncia, dandone contestuale comunicazione alla regione e all'interessato. Il carattere particolarmente invasivo di tale strumento di acquisizione giustifica la facoltà dell'interessato (non prevista nella disciplina della prelazione) di rinunciare all'uscita del bene, esercitabile prima della notifica del provvedimento di acquisto. Analogamente a quanto previsto in tema di prelazione, qualora il Ministero non intenda procedere all'acquisto, ne dà comunicazione alla regione interessata, la quale avrà a sua volta la facoltà di acquistare il bene, indicando le specifiche finalità di valorizzazione culturale della cosa.

Per quanto la disciplina codicistica sul punto risulti lacunosa, il provvedimento di acquisto coattivo non solo deve essere motivato come tutti i provvedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 3 l. n. 241/1990,

ma la motivazione dovrà rendere conto della valutazione relativa all'interesse culturale della cosa, all'interesse alla conservazione dell'integrità del patrimonio culturale nazionale (che rappresenta il fine della disciplina del controllo sulla circolazione internazionale), alle specifiche finalità di valorizzazione del bene e di sua tutela ai fini della fruizione pubblica. Una motivazione basata sul solo interesse alla conservazione della cosa nel territorio nazionale o su esigenze di tutela sarebbe insufficiente, potendo tale interesse essere soddisfatto col diniego di attestato e dalla disciplina di protezione applicabile ai beni privati.

5. *La valorizzazione*

La seconda delle funzioni fondamentali affidate all'Amministrazione in tema di beni culturali è la **valorizzazione**, con tale intendendo il complesso delle attività volte a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale nazionale e ad assicurare le sue migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica.

Non si tratta, quindi, di una mera messa a profitto economico di beni, come risulta dal rilievo che assume nella definizione di valorizzazione la "fruizione pubblica": essa dà un'indicazione di obiettivo e prescrive la strumentalità della valorizzazione ad essa. La **valorizzazione economica** – che è quindi **subordinata alla valorizzazione culturale** – può peraltro interagire virtuosamente con la valorizzazione culturale, attraendo risorse per la tutela del bene e incrementando le possibilità stesse di accesso e fruizione (fruizione che resta, coerentemente all'art. 9 Cost., obiettivo prioritario), dando così vita ad un circolo virtuoso.

Tra i **principi fondamentali della valorizzazione** che il Codice reca (trattandosi di materia di potestà legislativa concorrente), vi sono: il principio della subordinazione dell'attività di valorizzazione alle esigenze della tutela (art. 6 del Codice), presidio rispetto a una possibile evoluzione ad appiattare gli obiettivi culturali su quelli dell'utile economico, dovendo attuarsi la valorizzazione in forme compatibili con la tutela e che siano tali da non pregiudicarne le esigenze; il principio della ripartizione delle competenze amministrative di valorizzazione dei beni culturali pubblici in base al criterio della titolarità del bene (ogni soggetto pubblico valorizza i beni di cui è titolare o di cui ha la disponibilità, come nel caso in cui lo Stato, pur proprietario, abbia trasferito la disponibilità a regioni o enti locali); il principio della integrazione e del coordinamento delle attività di valorizzazione dei beni pubblici da parte del-

le amministrazioni pubbliche territoriali; il principio della gestione diretta o indiretta delle attività di valorizzazione.

Con riguardo a quest'ultimo, le attività di valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica possono essere gestite in forma diretta o indiretta tramite concessione a terzi o affidamento di appalti pubblici di servizi (art. 115 del Codice). Ne consegue che i privati possono interessarsi della valorizzazione sia dei beni nella loro disponibilità, sia dei beni di appartenenza pubblica.

La **gestione diretta (o in economia)** è svolta dalla stessa Amministrazione che ha la titolarità o la disponibilità del bene, tramite proprie strutture organizzative interne, dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Alla gestione diretta va ricondotta anche l'ipotesi dell'affidamento c.d. *in house*, ossia a una società il cui capitale sociale è interamente partecipato dall'ente pubblico e soggetta ad un controllo analogo a quello che l'ente svolgerebbe sui propri servizi (ad esempio la società Zetema Progetto Cultura s.r.l., totalmente partecipata da Roma Capitale che gestisce in affidamento diretto il sistema dei musei civici di Roma Capitale).

La modalità della **gestione indiretta (o esternalizzazione)** si realizza tramite **concessione a terzi** delle attività di valorizzazione o affidamento di appalti pubblici di servizi (quest'ultima modalità è stata aggiunta dal d.l. Semplificazioni n. 76 del 2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 120 del 2020). La **concessione di servizi** è lo strumento con cui la p.A. provvede all'erogazione di servizi alla collettività indirettamente, attraverso l'attività di un soggetto terzo che assume su di sé, almeno in parte, il rischio operativo (cioè il rischio legato alla gestione dei servizi) ed il cui corrispettivo è rappresentato dal diritto di gestire il servizio. Il concessionario è selezionato con procedura di **evidenza pubblica** (vale a dire una valutazione comparativa tra progetti di valorizzazione). I rapporti tra concedente e concessionario sono regolati nel **contratto di servizio**, che, tra l'altro, determina i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione, i tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, le professionalità degli addetti, i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene. Nell'appalto di servizi, diversamente dalla concessione, il corrispettivo per il servizio fornito è pagato direttamente dall'Amministrazione.

Con procedura di evidenza pubblica sono selezionate anche le imprese cui affidare la gestione di **servizi aggiuntivi** (rispetto al servizio pubblico di gestione della fruizione del bene culturale) o **servizi di valo-**

rizzazione culturale, articolati in servizi di assistenza culturale e servizi di ospitalità per il pubblico. Considerati tra gli **strumenti strategici** per aumentare la conoscenza e la **fruizione** del patrimonio culturale, capaci di generare anche un flusso di risorse da destinare alla cura e conservazione dei beni, essi comprendono, ad esempio, il servizio editoriale e di vendita di cataloghi e le riproduzioni di beni culturali, la gestione dei punti vendita, i servizi di accoglienza, quelli di informazione, di guida, i servizi di caffetteria, l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali.

Stato, regioni ed altri enti pubblici territoriali ricorrono alla gestione indiretta al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali: la scelta è attuata, quindi, tramite **valutazione comparativa** sulla base dei criteri di **sostenibilità economico-finanziaria** e di **efficacia** rispetto a obiettivi predefiniti.

In merito al principio della integrazione e del coordinamento delle attività di valorizzazione dei beni pubblici da parte delle amministrazioni pubbliche territoriali, il Codice, prevede che **Stato, regioni ed altri enti pubblici territoriali** possano stipulare **accordi** per: definire strategie e obiettivi comuni di valorizzazione; elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica. Gli accordi, conclusi su base regionale o sub-regionale, promuovono l'integrazione, nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati e possono riguardare anche beni di proprietà privata, previo consenso degli interessati.

Il **sistema di concertazione** è quindi articolato in tre fasi: 1) **strategica** (accordi strategici), in cui sono fissate le linee portanti del progetto di valorizzazione e sono identificati il territorio interessato, i beni culturali e i soggetti coinvolti (titolari pubblici o privati dei beni); 2) di **programmazione specifica o pianificazione**, in cui sono fissati obiettivi e tempi e modi della realizzazione; 3) **di gestione**, con la messa in opera delle diverse attività. Nella seconda fase Stato, regioni e altri enti pubblici territoriali possono anche costituire appositi **soggetti giuridici** cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani (come **associazioni o fondazioni**, tra cui un esempio è la Fondazione Aquileia), e ai quali possono partecipare anche privati (persone fisiche o giuridiche, non lucrative o lucrative) proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione e persone giuridiche private senza fine di lucro, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto.

La valorizzazione comporta, così, non solo la creazione di intercon-

nessioni tra i beni, ma anche il potenziamento del complesso di relazioni che connette il patrimonio culturale con il tessuto socioeconomico di una comunità: il processo di valorizzazione ha la capacità di produrre impatti economici e generare esternalità positive, divenendo fattore di **valorizzazione territoriale**.

La valorizzazione non costituisce un obbligo per i **privati** proprietari di beni culturali. **Spontaneamente**, però, i privati possono interessarsi della valorizzazione sia dei beni nella loro disponibilità sia dei beni di appartenenza pubblica.

Con riguardo a questi ultimi, oltre alla gestione indiretta di cui si è poc'anzi detto, viene in rilievo, tra gli altri strumenti, la concessione di valorizzazione o **concessione in uso per la valorizzazione e utilizzazione economica** (art. 57-*bis* del Codice): si tratta di una particolare tipologia di concessione in uso individuale di beni culturali pubblici, a fronte della quale l'Amministrazione percepisce un canone di concessione e risparmia sugli oneri di vigilanza, custodia e manutenzione, riattivando anche meccanismi virtuosi di trasformazione urbana e sviluppo locale. Il reale beneficio, quindi, è rappresentato dai numerosi risparmi che si generano rispetto all'assenza di intervento (casi in cui il degrado potrebbe portare a situazioni degenerative irreversibili, per far fronte alle quali i costi di manutenzione sarebbero più onerosi). Devono essere applicate in tale caso le disposizioni che regolano la circolazione dei beni culturali, (comprese le disposizioni relative alla necessità della previa autorizzazione ministeriale, per ottenere la quale l'aspirante concessionario deve specificare: un programma indicante le misure necessarie ad assicurare la conservazione del bene; gli obiettivi di valorizzazione e la destinazione d'uso prevista in relazione a tali obiettivi, in caso di beni del demanio culturale; le modalità di fruizione pubblica del bene (si consideri, ad esempio, il caso della Caserma Cavalli di Torino, oggi sede della Scuola Holden, concessa a privati per funzioni didattico-culturali ed assistenziali, garantendo la fruizione pubblica regolamentata del bene; il bene, originariamente del demanio statale e poi trasferito al Comune in applicazione della disciplina del federalismo demaniale culturale, era inserito in un accordo di valorizzazione e conseguente piano strategico di sviluppo culturale funzionale alla riqualificazione e valorizzazione dell'ambito urbano del Borgo Dora già oggetto di significativi interventi di recupero).

Ulteriore rilevante strumento tramite cui i privati possono partecipare all'attività di valorizzazione è la **sponsorizzazione**.

In generale, il contratto di sponsorizzazione è il contratto con cui un

soggetto (*sponsor*) si obbliga a versare una somma di denaro o a fornire beni o prestare servizi o eseguire lavori a favore di un altro soggetto (*sponsee*), che a sua volta si impegna nei confronti dello sponsor a promuoverne il nome, l'immagine, il marchio, il logo o altri messaggi, attraverso iniziative, eventi o altre forme di comunicazione. Con specifico riferimento ai beni culturali, viene in rilievo il contributo, in denaro o in beni o servizi, erogato per la progettazione o l'attuazione di iniziative di tutela o valorizzazione del patrimonio culturale, con lo **scopo di promuovere** il nome, il marchio, l'immagine, l'attività o il prodotto dell'attività del soggetto erogante. Possono essere oggetto di sponsorizzazione iniziative del MIBACT, delle regioni, degli altri enti pubblici territoriali, di altri soggetti pubblici o di persone giuridiche private senza fine di lucro, o iniziative di soggetti privati su beni culturali di loro proprietà.

Per i beni pubblici la sponsorizzazione è disciplinata dal Codice dei contratti pubblici, nelle due forme della **sponsorizzazione di puro finanziamento** – in cui lo sponsor si impegna a fornire un contributo in denaro, anche mediante accollo delle obbligazioni di pagamento che fanno carico all'Amministrazione verso i terzi – e della **sponsorizzazione tecnica** – in cui lo sponsor realizza i lavori o si fa carico di servizi o forniture a sua cura e spese, pagando direttamente il soggetto esecutore dell'intervento (ad esempio, la sponsorizzazione per i lavori di ristrutturazione del Colosseo era stata configurata inizialmente come tecnica e poi trasformata in sponsorizzazione pura). Nella sponsorizzazione tecnica lo sponsor può scegliere il soggetto esecutore dei lavori in autonomia senza ricorrere alla gara, rispettando la norma vincolante, prevista dal Codice dei contratti pubblici, di garantire la qualificazione di progettisti ed esecutori. Vi è poi la **sponsorizzazione mista**, risultante dalla combinazione delle prime due (lo sponsor può, per esempio, fornire la progettazione e poi erogare un finanziamento all'Amministrazione per l'esecuzione dei lavori previsti). I costi sostenuti dalle aziende per contratti di sponsorizzazione sono interamente deducibili dal reddito d'impresa.

Se sotto la soglia dei 40.000 euro non è richiesta alla p.A. alcuna particolare formalità per la scelta dello sponsor, sopra l'indicata soglia è prescritta una procedura comunque semplice, con pubblicazione di un avviso pubblico di ricerca sponsor (se la p.A. avvia spontaneamente la ricerca) o di avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione (in caso di iniziativa spontanea di uno sponsor a prescindere da atti di programmazione o preparatori della p.A.) sul sito web istituzionale

dell'Amministrazione per almeno 30 giorni; in tale modo, gli interessati possono inviare la propria manifestazione di interesse per la sponsorizzazione, competendo poi alla p.A. la scelta tra le offerte pervenute.

6. *I beni archeologici*

I beni archeologici, lo svolgimento di attività di ricerca archeologica e la scoperta fortuita di tali beni costituiscono oggetto di una disciplina speciale. Le **ricerche archeologiche**, e in genere le opere per il ritrovamento delle cose indicate all'art. 10 del Codice, in qualunque parte del territorio nazionale, sono riservate al Ministero (art. 88 del Codice). Il fondamento giuridico della **riserva** risiede nell'obbligo dello Stato di difendere il patrimonio culturale e la *ratio* va identificata nell'esigenza di valutare a livello unitario l'opportunità di effettuare ricerche, di garantire che le stesse si svolgano secondo buona tecnica, salvaguardando l'integrità dei reperti e consentendo di svolgere ulteriori indagini, di catalogare le ricerche svolte e i risultati conseguiti in modo che la situazione originaria di ogni oggetto reperito possa essere in qualunque momento ricostruita e interpretata, anche a distanza di anni, da altri studiosi, sotto nuovi punti di vista.

La riserva non si traduce però nell'esclusività, potendo l'esecuzione delle ricerche essere affidata in **concessione** a soggetti pubblici e privati (incluso il proprietario degli immobili in cui le ricerche devono eseguirsi), che ne facciano richiesta presentando un piano ed indicando gli scopi delle ricerche. La concessione contiene prescrizioni vincolanti, l'inosservanza delle quali può condurre alla relativa **revoca**. L'ampiezza dei poteri ministeriali e la sovraordinazione dell'interesse pubblico specifico all'interesse del concessionario sono tali che la revoca può essere disposta anche a seguito della decisione ministeriale di sostituirsi al concessionario nell'esecuzione o nella prosecuzione delle opere in relazione a particolari motivate ragioni di tutela (in tale ultimo caso il Ministero è tenuto a rimborsare al concessionario le spese già sostenute).

Costituisce espressione di un potere discrezionale del Ministero anche la decisione, su richiesta, di consentire che le cose rinvenute rimangano, in tutto o in parte, presso la Regione o altro ente pubblico territoriale in cui il rinvenimento è avvenuto per fini espositivi, a condizione che l'ente disponga di una sede idonea e possa garantire la conservazione e la custodia delle cose.

La riserva non è comunque esente da critiche. È stato osservato, in-

fatti, come l'aver identificato il destinatario della riserva nel Ministero, e non nello Stato, escluda i centri di ricerca pubblici e privati e le università e, in senso più ampio, che la riserva possa essere intesa come riferita allo Stato ordinamento in tutte le sue articolazioni in relazione all'art. 9 Cost. Inoltre, la riserva ha sollevato dubbi di legittimità costituzionale in relazione all'art. 41 Cost. (principio della libertà dell'iniziativa economica privata) e all'art. 33 Cost. (principio di libertà della ricerca scientifica) (dubbi respinti dalla Corte costituzionale, sentenza n. 54/1964).

La disciplina della ricerca archeologica è completata dalle connesse norme sanzionatorie; in particolare, l'art. 175 del Codice prevede la pena dell'arresto e un'ammenda per colui che esegue ricerche archeologiche senza concessione o non rispetta le prescrizioni impartite.

Ove occorra, il Ministero può disporre l'**occupazione temporanea** di fondi per l'effettuazione di ricerche o la relativa espropriazione. L'occupazione ha carattere necessariamente temporaneo e, in ragione della compressione delle facoltà dominicali e delle limitazioni all'uso, al godimento e alla disponibilità del bene, comporta la corresponsione di un'indennità da calcolarsi in base alle disposizioni generali recate dal t.u. espropriazioni (d.p.r. n. 327/2001) in denaro o, su richiesta del proprietario, con attribuzione in tutto o in parte delle cose ritrovate, quando esse non interessino raccolte dello Stato. In caso di concessione di ricerca, l'occupazione degli immobili in cui devono eseguirsi i lavori è disposta a favore del concessionario.

Mentre l'occupazione consente un'attività di ricerca che non comporta modifiche irreversibili, ma si esplica in esplorazioni e saggi compatibili con la permanenza della proprietà privata, l'**espropriazione per interesse archeologico**, comportando il trasferimento coattivo della proprietà, è giustificata da ricerche destinate ad avere una lunga durata, comportanti una modifica del luogo o aventi ad oggetto beni immobili da conservare poi *in situ*.

Nel caso in cui le cose di cui all'art. 10 del Codice vengano rinvenute accidentalmente – ossia in assenza di un'attività preordinata alla ricerca eseguita dal Ministero o dal concessionario –, lo scopritore è tenuto a farne denuncia entro ventiquattro ore al Soprintendente o al Sindaco o all'autorità di pubblica sicurezza e a provvedere alla conservazione temporanea delle cose nel luogo del ritrovamento oppure, se si tratta di cose mobili, rimuovendole ove ciò meglio garantisca sicurezza e conservazione sino alla visita dell'autorità competente. L'inosservanza di detti obblighi integra un fatto illecito passibile di sanzioni amministrative, ove si cagioni un danno alle cose ritrovate (artt. 160 e 161), e penali (art. 175 Codice).

Mentre la differenza tra **scoperta fortuita** e ritrovamento eseguito in esito alla ricerca si basa su un elemento teleologico (organizzazione dell'attività preordinata al raggiungimento del fine prestabilito), la differenza tra la prima e la ricerca clandestina – illecito sanzionato penalmente dall'art. 175 del Codice – va ravvisata nella intenzionalità o meno del ritrovamento, pur nella aleatorietà della scoperta.

Le cose di cui all'art. 10 rinvenute nel sottosuolo o nei fondali marini, in esito ad attività a ciò indirizzate o a seguito di scoperte fortuite, appartengono allo Stato e, a seconda che siano immobili o mobili, fanno parte del demanio o del patrimonio indisponibile, ai sensi degli artt. 822 e 826 c.c.. È però riconosciuto un **premio** di rinvenimento a favore di una serie di soggetti coinvolti nella vicenda: il proprietario dell'immobile in cui il ritrovamento è avvenuto, il concessionario dell'attività di ricerca (purché detta attività non rientri nei suoi scopi istituzionali o statutari), lo scopritore fortuito che abbia adempiuto agli obblighi di denuncia, custodia e conservazione. Il premio – che può consistere in una somma di denaro o nel rilascio di una parte delle cose ritrovate o in un credito di imposta – è parametrato al valore di quanto rinvenuto, nella misura massima di un quarto di tale valore o, se il proprietario dell'immobile è anche concessionario o scopritore fortuito, della metà di esso.

L'appartenenza allo Stato dei beni rinvenuti è stata sancita per la prima volta dalla Legge Rosadi n. 364/1909 e ribadita dalla legislazione successiva. Ai fini dell'assoggettamento delle cose alla proprietà pubblica è sufficiente la presenza nell'oggetto di un interesse archeologico, anche semplice, abbia questo costituito o meno oggetto di accertamento; pertanto, la circostanza che il riconoscimento della culturalità non sia ancora intervenuto non costituisce prova che il bene sia di proprietà privata o oggetto di libera apprensione e usucapione.

Da ciò consegue il principio generale della proprietà statale sulle cose di interesse archeologico e della eccezionalità delle ipotesi di proprietà privata su tali oggetti. Pertanto, in ragione della presunzione di proprietà statale, in caso di rivendica da parte dell'Amministrazione statale grava sul possessore l'onere della prova della disponibilità del bene già in epoca anteriore all'entrata in vigore della citata l. n. 364/1909 e dell'acquisto in via ereditaria o *inter vivos* da chi legittimamente possedeva il bene, oppure dell'assegnazione di beni in natura quale premio per il rinvenimento, al proprietario e allo scopritore, tramite il verbale di ripartizione degli oggetti.

7. *L'archeologia preventiva*

In caso di realizzazione di **lavori pubblici ricadenti in aree di interesse archeologico**, anche quando per esse non sia intervenuta la verifica o la dichiarazione d'interesse culturale, il Soprintendente può richiedere l'esecuzione di **saggi archeologici preventivi** a spese del committente.

L'esecuzione di saggi è giustificata, da un lato, dall'esigenza di tutelare in via preventiva le cose di cui all'art. 10 del Codice e, dall'altro lato, dalla necessità di evitare che rinvenimenti archeologici che intervengano nel corso dei lavori rendano necessaria una modifica del progetto o impediscano radicalmente i lavori stessi. Vengono così contemplate le esigenze di tutela archeologica con quelle di efficacia dell'azione amministrativa in materia di realizzazione di opere pubbliche.

Per legittimare il Soprintendente a richiedere i saggi non è necessaria una situazione di evidenza circa la sussistenza o la probabilità di rinvenimenti, bastando la ragionevole possibilità di essi: le "aree di interesse archeologico" sono distinte, infatti, dalle aree archeologiche e dai parchi archeologici (qualificati luoghi della cultura) e identificano quelle aree prive di vincolo archeologico, ma su cui il Soprintendente, in base ad una sua valutazione tecnico-discrezionale, ravvisa la ragionevole possibilità di rinvenire reperti archeologici sulla base di indagini geologiche ed archeologiche preliminari, riferimenti bibliografici e dati di archivio.

A tale fine, il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) prevede per le opere rientranti nel suo campo di applicazione (v. *infra*), l'obbligo delle stazioni appaltanti di trasmettere al Soprintendente copia del progetto di fattibilità dell'intervento, prima della relativa approvazione, o di uno stralcio di esso sufficiente ai fini archeologici, compresi gli esiti delle indagini geologiche e archeologiche preliminari, con particolare attenzione ai dati di archivio e bibliografici reperibili, all'esito delle ricognizioni volte all'osservazione dei terreni, alla lettura della geomorfologia del territorio, nonché, per le opere a rete, alle fotointerpretazioni. Le stazioni appaltanti raccolgono ed elaborano tale documentazione tramite i dipartimenti archeologici delle università o soggetti in possesso di diploma di laurea e specializzazione in archeologia o di dottorato di ricerca in archeologia. La trasmissione della citata documentazione non è richiesta per gli interventi che non comportino nuova edificazione o scavi a quote diverse da quelle già impegnate dai manufatti esistenti.

Il Soprintendente, qualora sulla base della documentazione ravvisi l'esistenza di un interesse archeologico nelle aree oggetto di progettazione, può richiedere la sottoposizione dell'intervento alla procedura di verifica preventiva dell'interesse archeologico, articolata in fasi caratterizzate da livelli progressivi di approfondimento dell'indagine archeologica e in cui il passaggio alla fase successiva è subordinato all'emersione di elementi archeologicamente significativi tramite carotaggi, prospezioni geofisiche e geochimiche, saggi archeologici e, ove necessario, sondaggi e scavi in estensione.

La procedura si chiude con l'approvazione da parte del Soprintendente di una relazione finale che, descrive le operazioni svolte, indica il grado di interesse archeologico dell'area. Gli esiti possibili sono: a) insussistenza dell'interesse archeologico; o b) rilievo di contesti che «non evidenziano reperti leggibili come complesso strutturale unitario, con scarso livello di conservazione per i quali sono possibili interventi di reinterro, smontaggio, rimontaggio e musealizzazione, in altra sede rispetto a quella di rinvenimento», in tale caso dettando il Soprintendente le prescrizioni necessarie ad assicurare conoscenza, conservazione e protezione dei rinvenimenti; c) rilievo di complessi la cui conservazione non può essere assicurata che in forma contestualizzata mediante l'integrale mantenimento in sito, avviandosi in tale caso il procedimento di verifica o di dichiarazione *ex artt.* 12 e 13 Codice, con conseguente modifica sostanziale del progetto o, nelle ipotesi limite, cancellazione dell'opera.

Le spese della **V.I.Arch.** sono a carico della stazione appaltante, mentre grava sull'Amministrazione o sul concessionario dell'attività di ricerca il costo degli scavi archeologici successivi al positivo esito dei saggi archeologici preventivi.

Oltre alle opere pubbliche l'applicazione della V.I.Arch. è estesa dal Codice dei contratti pubblici ai lavori pubblici affidati dai concessionari di lavori pubblici che non sono amministrazioni aggiudicatrici (cioè non sono amministrazioni dello Stato, enti pubblici territoriali, altri enti pubblici non economici, organismi di diritto pubblico e associazioni, unioni, consorzi costituiti da detti soggetti), lavori pubblici affidati dai concessionari di servizi, se strettamente strumentali alla gestione del servizio e se le opere pubbliche diventano di proprietà dell'amministrazione aggiudicatrice, lavori pubblici da realizzarsi da parte di soggetti privati, titolari di permessi di costruire o altro titolo abilitativo, che assumono in via diretta l'esecuzione delle opere di urbanizzazione a scomputo totale o parziale del contributo previsto per il rilascio del permesso di costruire o eseguono le opere in regime di convenzione.

8. *Le sanzioni amministrative e penali*

Analogamente a quanto previsto dal t.u. edilizia, il controllo sul rispetto della disciplina in tema di beni culturali è esercitato sia dall'autorità giudiziaria penale sia dall'autorità amministrativa: quest'ultima applica le **sanzioni amministrative**, la prima quelle penali.

Le fattispecie sanzionate sul piano amministrativo sono riconducibili a tre tipologie, dirette a:

a) colpire l'inosservanza di un precetto posto direttamente dalla disciplina codicistica. Ad esempio, la sanzione amministrativa applicata dall'art. 160 del Codice a chi destina un bene culturale ad un uso non compatibile con il suo carattere storico artistico, in spregio del divieto di cui all'art. 20 del Codice o a chi, trasgredendo agli obblighi in tema di scoperte fortuite, cagiona un danno alle cose ritrovate;

b) colpire l'inosservanza di prescrizioni stabilite dall'Amministrazione. Ad esempio, l'inosservanza delle prescrizioni imposte nella concessione di ricerca, che abbia determinato un danno alle cose ritrovate;

c) colpire la mancata acquisizione delle necessarie prescritte autorizzazioni. Ad esempio, l'ipotesi in cui vengano eseguiti interventi sul bene culturale senza l'autorizzazione della Soprintendenza di cui all'art. 21 del Codice, qualora ne derivi un danno al bene culturale: in tale caso l'ordine di reintegrazione adottato dal Ministero è volto a ripristinare lo stato di fatto e di diritto preesistente e, in caso di impossibilità della reintegrazione, trova applicazione una sanzione pecuniaria pari al valore della cosa perduta o alla diminuzione di valore subita dalla cosa.

Le sanzioni amministrative si distinguono in sanzioni in senso stretto, aventi una finalità punitiva, e misure ripristinatorie, volte a ripristinare lo stato di fatto e di diritto preesistente all'illecito (queste ultime eventualmente risarcitorie, ove consistenti in una somma di denaro pari al danno cagionato non rimuovibile). L'obiettivo delle seconde non è tanto punire il responsabile, ma restaurare la legalità violata. La misura della riduzione in pristino, comminata dall'art. 160 costituisce una tipica misura ripristinatoria.

Le misure sanzionatorie e quelle ripristinatorie sono sottoposte ad una diversa disciplina, sebbene non sempre in concreto sia agevole distinguere le prime dalle seconde. Le misure sanzionatorie amministrative, infatti, sottostanno agli specifici principi che connotano tutte le misure afflittive (principio di stretta legalità, rilevanza dell'elemento soggettivo e della personalità del trasgressore, intrasmissibilità agli eredi;

proporzionalità della pena rispetto al fatto commesso; concorso con le sanzioni penali). Le misure meramente ripristinatorie prescindono dai citati principi collegati al principio di colpevolezza e sono imprescrittibili.

Per quanto attiene alle sanzioni penali, esse consistono in alcuni casi in **delitti** – puniti con la reclusione e la multa –, in altri in **contravvenzioni** – puniti con l’arresto e l’ammenda. La distinzione rileva in ordine all’elemento soggettivo, poiché solo per i delitti è necessario il dolo, ossia la volontà e consapevolezza delle conseguenze della propria azione o omissione.

Fattispecie sanzionate come contravvenzioni sono, ad esempio: la violazione delle disposizioni in materia di ricerche archeologiche (art. 175); l’inosservanza di un ordine impartito dall’Amministrazione preposta alla tutela dei beni culturali (art. 180); le “opere illecite”, con tali intendendo, tra le altre, la demolizione, la rimozione, la modifica, il restauro e le opere di qualunque genere su beni culturali senza la prescritta autorizzazione (art. 169).

Tra i delitti sono comprese le violazioni in tema di alienazione (art. 173) (come l’omessa denuncia), di uscita o esportazione illecite (art. 174), l’impossessamento illecito di beni culturali appartenenti allo Stato (in violazione della disposizione per cui le cose di interesse storico artistico ai sensi dell’art. 10, ritrovate nel sottosuolo, appartengono allo Stato) (art. 176).

Riferimenti giurisprudenziali

1. La nozione di bene culturale

Cons. Stato, sez. VI, 17 ottobre 2003, n. 6344, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il bene culturale ... è la nozione che sostituisce ormai le vecchie categorie di cose d’interesse artistico o storico, di cose d’arte, di cose d’antichità, realizzando una considerazione unitaria della materia. Il bene culturale è protetto per ragioni non solo e non tanto estetiche, quanto per ragioni storiche, così sottolineandosi l’importanza dell’opera o del bene per la storia dell’uomo e per il progresso della scienza. Nell’interpretazione giudiziaria ed amministrativa degli artt. 9 e 33 Cost. sembra inoltre definitivamente abbandonata la concezione estetizzante (o estetico-idealistica) del bene culturale (come del bene paesaggistico-ambientale), che era alla base della legge fondamentale

del 1939, in favore dell'evoluzione della nozione che ne valorizza il significato di documento del tempo e dell'ambiente in cui è sorta, passando da un'accezione di tipo materialistico, legata alle cose *quae tangi possunt*, ad una diversa connotazione, di tipo immateriale, che vede nel bene un valore espressivo di un ambiente storico e sociale”.

2. *Le competenze legislative e amministrative*

Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2016, n. 519, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La diretta attribuzione, da parte della Regione ovvero del Comune, della “natura” culturale a un complesso immobiliare, straripa dai compiti e dalle funzioni ad essi affidati, risolvendosi nella negazione del principio secondo il quale devono restare inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione”.

Corte cost., 17 luglio 2013, n. 194, in *www.cortecostituzionale.it*: “La circostanza che una specifica cosa non venga “classificata” dallo Stato come di «interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico», e dunque non venga considerata come «bene culturale», non equivale ad escludere che essa possa, invece, presentare, sia pure residualmente, un qualche interesse “culturale” per una determinata comunità territoriale: restando questo interesse ancorato, in ipotesi, a un patrimonio identitario inalienabile, di idealità e di esperienze e perfino di simboli, di quella singola e specifica comunità”.

3. *Le categorie di beni culturali*

Cons. Stato, sez. VI, 14 giugno 2017, n. 2920, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “la cosa di interesse per riferimento con la storia di per sé non rivestirebbe alcun interesse culturale, ma lo assume nel caso concreto, perché collegata ad un qualche evento passato di rilievo: si fa l'esempio di un oggetto di fattura comune e di nessun pregio artistico, che però fosse caro al personaggio celebre che ne era proprietario”; “il riferimento con la storia non necessariamente coinvolge fatti di particolare importanza, potendo essere sufficiente anche il ricordo di eventi della storia locale, come la valorizzazione di un quartiere in precedenza

disagiato, ovvero della storia minore, cui rimandano le mappe di un tratto di campagna. Si tratta però pur sempre di fatti specifici, bene individuati come tali. Si potrebbe anzi affermare che proprio in questo carattere specifico sta la differenza fra il vincolo in esame e quello storico artistico, dato che, all'opposto, i valori artistici sono espressione del generico gusto di un'epoca, non necessariamente ricollegabile a fatti determinati".

Cons. Stato, sez. VI, 16 luglio 2015, n. 3560, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "A fronte di procedimenti volti alla verifica dell'interesse storico-artistico di un bene che appartiene ad un ente pubblico o a persona giuridica privata senza fine di lucro, e che dunque è presunto bene culturale in ragione di tale appartenenza, la motivazione del provvedimento di tutela non deve dar conto della presenza di un interesse particolarmente importante, che deve invece caratterizzare la cosa oggetto di dichiarazione di bene culturale quando appartenga a privati".

4.1. *L'individuazione dei beni culturali, pubblici e privati: il vincolo diretto*

Cons. Stato, sez. VI, 27 agosto 2014, n. 4337, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "la trascrizione del vincolo storico-artistico, una volta effettuata, e la sua notificazione nei confronti del soggetto proprietario, non richiedono ulteriori notificazioni nei confronti dei suoi successori o aventi causa; il vincolo culturale si radica *erga omnes* al momento della trascrizione del decreto apposito, ha natura reale ed è opponibile a tutti i soggetti che divengano proprietari".

Cons. Stato, sez. VI, 13 settembre 2012, n. 4872, in *www.giustizia-amministrativa.it*: "Le valutazioni in ordine all'esistenza di un interesse culturale particolarmente importante di un immobile, tali da giustificare l'apposizione del relativo vincolo e del conseguente regime, costituiscono espressione di un potere di apprezzamento essenzialmente tecnico, con cui si manifesta una prerogativa propria dell'Amministrazione dei beni culturali nell'esercizio della sua funzione di tutela del patrimonio e che può essere sindacata in sede giurisdizionale soltanto in presenza di oggettivi aspetti di incongruenza ed illogicità, di rilievo tale da far emergere l'inattendibilità o l'irrazionalità della valutazione tecnico-discrezionale che vi presiede".

4.2. Protezione e conservazione

Cons. Stato, sez. VI, 27 agosto 2014, n. 4337, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “la trascrizione del vincolo storico-artistico, una volta effettuata, e la sua notificazione nei confronti del soggetto proprietario, non richiedono ulteriori notificazioni nei confronti dei suoi successori o aventi causa; il vincolo culturale si radica *erga omnes* al momento della trascrizione del decreto appositivo, ha natura reale ed è opponibile a tutti i soggetti che divengano proprietari”.

Cass. civ., sez. I, 10 febbraio 2014, n. 2962, in *Riv. giur. edil.*, 2014, 259: “L’art. 20 l. 1.6.1939 n. 1089 (attuale art. 28 del Codice) conferisce ai soprintendenti il potere di ordinare la sospensione dei lavori iniziati su beni per i quali non sia ancora intervenuta la “notifica”. La misura, conformemente alla finalità cautelare, è provvisoria, e decade ove nel termine di sessanta giorni non sia intervenuta la notifica. Questa è l’unica conseguenza che la legge riconnette all’ordine di sospensione: nessun indennizzo è previsto per la menomazione, peraltro temporanea, delle facoltà dominicali. L’ordine di sospensione non è in funzione dell’occupazione, né dell’espropriazione (e dunque non assume le sembianze di provvedimento ablatorio), ma è in funzione dell’imposizione eventuale di un vincolo”.

4.3. Gli interventi edilizi sui beni culturali e il regime autorizzativo

Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2015, n. 769, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Fino alla verifica effettiva dell’interesse culturale, i beni di cui all’art. 10, comma 1, d.lg. n. 42 del 2004 (tra cui anche le pubbliche piazze) rimangono comunque soggetti alle disposizioni di tutela, sicché colui che intenda eseguire su di essi opere e lavori di qualunque genere deve preliminarmente munirsi dell’autorizzazione del soprintendente, che “è resa su progetto” e può contenere prescrizioni (articolo 21, commi 4 e 5, d.lg. n. 42 del 2004). In presenza di una regolare autorizzazione ai sensi dell’art. 21 d.lg. n. 42 del 2004, non residua alcuno spazio volto all’emanazione di misure cautelari quali l’ordine di sospensione dei lavori *ex art. 28 d.lg. n. 42 del 2004*, a meno che questi non siano condotti in difformità dal progetto autorizzato ovvero si contesti una infedele rappresentazione dello stato originario dei luoghi o delle cose di potenziale interesse culturale”.

4.4. *Il vincolo indiretto*

Cons. Stato, sez. VI, 11 maggio 2018, n. 2839, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “In tema di prescrizioni di tutela indiretta dei beni culturali previste dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, l’art. 45 attribuisce all’Amministrazione la funzione di creare le condizioni affinché il valore culturale insito nel bene possa compiutamente esprimersi, senza altra delimitazione spaziale e oggettiva che non quella attinente alla sua causa tipica”. “Ne deriva che il limite di legittimità in cui si iscrive l’esercizio di tale funzione deve essere ricercato nell’equilibrio che preservi, da un lato, la cura e l’integrità del bene culturale e, dall’altra, che ne consenta la fruizione e la valorizzazione dinamica. Il cd. “vincolo indiretto” non ha contenuto prescrittivo tipico, per essere rimessa all’autonomo apprezzamento dell’amministrazione la determinazione delle disposizioni utili all’ottimale protezione del bene principale, fino all’inedificabilità assoluta, se e nei limiti in cui tanto è richiesto dall’obiettivo di prevenire un *vulnus* ai valori oggetto di salvaguardia (integrità dei beni, difesa della prospettiva e della luce, cura delle relative condizioni di ambiente e decoro), in un ambito territoriale che si estende fino a comprendere ogni immobile, anche non contiguo, la cui manomissione si stimi potenzialmente idonea ad alterare il complesso delle condizioni e caratteristiche fisiche e culturali connotanti lo spazio circostante”.

4.5. *La circolazione giuridica dei beni culturali*

T.R.G.A. Bolzano, Sez. I, 10 settembre 2019, n. 203, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’esercizio della prelazione culturale da parte degli enti pubblici (Soprintendenza, Regione o altro ente territoriale) è subordinato – ai sensi dell’art. 62, comma 2, d.lgs. n. 42/2004 – all’obbligo di indicazione nel provvedimento amministrativo volto all’acquisizione del bene vincolato oggetto di compravendita delle “specifiche finalità di valorizzazione culturale del bene”: una motivazione generica e astratta che non dia conto in modo adeguato degli interessi pubblici attuali sottesi all’acquisizione del bene così come l’assenza di un progetto di valorizzazione rappresenterebbero infatti un uso distorto di un potere ablatorio che è eccezionalmente concesso solo per la miglior cura e offerta al pubblico godimento del patrimonio culturale in quanto tale”.

4.6 *La circolazione in ambito internazionale*

Cons. Stato, sez. VI, 14 gennaio 2009, n.136, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “la facoltà di acquisto coattivo all’esportazione è soltanto una delle opzioni previste in capo all’amministrazione, che può limitarsi a vietare la fuoriuscita del bene dal territorio nazionale, ove ritenga che la fuoriuscita del bene danneggi il patrimonio della nazione”.

5. *La valorizzazione*

T.A.R. Puglia, sez. III, 27 febbraio 2017, n. 190: “La nozione della valorizzazione del bene culturale oscilla tra due poli concettuali essenziali: valorizzazione come potenziamento dell’espressione del valore culturale del bene e valorizzazione del bene culturale come criterio di gestione dell’istituto della cultura capace di autofinanziarsi secondo canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell’*“agere”* amministrativo; quest’ultima nozione si collega a una nozione metagiuridica di “valorizzazione” dei beni culturali, che prende in considerazione il bene culturale come occasione di crescita economica della società; la scelta dell’Amministrazione di privilegiare la valorizzazione come espressione del valore culturale del bene e di considerare l’ulteriore accezione della valorizzazione come accessoria e non prevalente non è sindacabile se non sotto il profilo della illogicità e della non congruità”.

Cons. Stato, sez. VI, 15 aprile 2015, n. 1928, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “la funzione di tutela domina sulla messa in valore e tra le due sussiste una relazione di sovraordinazione gerarchica che assicura la prevalenza della finalità conservativa. Sicché la tutela ha effetto conformativo sulla valorizzazione e questa non può contrastare la concreta preservazione, proporzionata e ragionevole, dei beni”.

6. *I beni archeologici*

Cass. civ., Sez. II, 26 aprile 2017, n. 10303, in *Giust. civ. Mass.*, 2017: “I beni archeologici presenti in Italia si presumono, salvo prova contraria gravante sul privato che ne rivendichi la proprietà, provenienti dal sottosuolo o dai fondali marini italiani e conseguentemente appartengono al patrimonio dello Stato”.

7. *L'archeologia preventiva*

T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 4 settembre 2017, n. 1369, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Relativamente ai siti interessati da vincolo archeologico o di tutela indiretta, la realizzazione e l’esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili sono subordinati al rilascio dell’autorizzazione unica *ex art.* 12, comma 1, del d.lgs. n. 387 del 2003, ai cui fini l’amministrazione dei beni culturali deve pronunciarsi nell’ambito della conferenza di servizi prevista dal d.lgs. stesso; né è applicabile a tale fattispecie il regime della cd. «archeologia preventiva» di cui agli artt. 95 e 96 del d.lgs. n. 163 del 2006, trattandosi di opere private che rivestono un interesse generale – tanto che l’autorizzazione unica ha valore di dichiarazione di pubblica utilità – e non di opere sottoposte all’applicazione del codice degli appalti *ex art.* 95, comma 1, di detto d.lgs.”.

8. *Le sanzioni amministrative e penali*

T.A.R. Veneto, sez. II, 28 giugno 2019, n.779, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Con riguardo al destinatario dell’ordine di reintegrazione di un bene culturale, la figura del “responsabile” individua anche il soggetto che è il proprietario, o, più in generale ha la disponibilità, del bene al momento dell’emissione della misura: ciò, perché l’Amministrazione è tenuta a far valere detta esigenza nei riguardi dei soggetti in grado di operare in tal senso (e quindi nei riguardi di chi ha la disponibilità del bene), fatte salve le eventuali azioni di rivalsa del soggetto estraneo alla violazione dell’obbligo di conservazione nei confronti del materiale esecutore della violazione stessa. Tanto discende dalla evidente natura ripristinatoria della sanzione *de qua*, funzionale all’eliminazione della situazione anti-giuridica e, appunto, al ripristino dello *status quo ante*”.

T.A.R. Veneto, sez. II, 15 settembre 2017, n. 830, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’art. 160 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 non prevede l’emanazione dell’ordine di reintegrazione per qualsiasi intervento realizzato senza autorizzazione sui beni oggetto di vincolo, ma solo per quegli interventi a seguito dei quali il bene culturale subisca un danno”.

Bibliografia essenziale

M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali e ambientali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Dir. amm. speciale*, II, Milano, 2003, 1053 ss.; T. ALIBRANDI, P.G. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Milano, 2001; C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2017; A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, voce dell'*Enciclopedia del Diritto, Annali*, vol. VI, Milano, 2013, 93 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, R. SAVOIA, *Elementi di diritto dei beni culturali*, Napoli, 2019; A. CROSETTI, D. VAIANO, *Beni culturali e paesaggistici*, Torino, 2018; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova, 2001; A. FERRETTI, *Manuale di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Napoli, 2019; M.S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 3 ss.; G. MARI, D. VAIANO, *Legislazione dei beni culturali*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, Torino, 2016, 160; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019; P. STELLA RICHTER, E. SCOTTI, *Lo statuto dei beni culturali tra conservazione e valorizzazione. I beni e le attività culturali*, in A. CATELANI, S. CATTANEO (a cura di), *I beni e le attività culturali*, *Trattato di diritto amministrativo* diretto da G. SANTANIELLO, Padova, XXXIII, 2002, 20 ss.; R. TAMIOZZO, *La legislazione dei beni culturali e paesaggistici*, Milano, 2009; R. TAMIOZZO, *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2005; A.L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, Napoli, 2017; D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Torino, 2011.

CAPITOLO VII

AMBIENTE

SOMMARIO: 1. La nozione giuridica di ambiente. – 2. I principi in materia di tutela ambientale. – 3. La nozione di sviluppo sostenibile. – 4. Il ruolo di Stato, Regioni ed Enti locali. – 5. Il ruolo dei cittadini. – 5.1. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali. – 5.2. La partecipazione del cittadino ai procedimenti ambientali. – 5.3. Le associazioni ambientali. – 6. I procedimenti di tutela ambientale per la valutazione di fattibilità di piani, programmi e progetti. – 6.1. La valutazione di impatto ambientale (VIA). – 6.2. La valutazione ambientale strategica (VAS). – 7. Le autorizzazioni ambientali. – 7.1. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA). – 8. Le certificazioni ambientali. – 9. La disciplina della tutela contro i danni all'ambiente. – *Riferimenti giurisprudenziali.* – *Bibliografia essenziale.*

1. La nozione giuridica di ambiente

La tutela dei beni ambientali dall'inquinamento, frutto dell'attività produttiva e sociale dell'uomo, rappresenta una delle sfide più difficili ed importanti che il futuro ci presenta. La protezione dell'ambiente è un problema globale, che coinvolge non solo gli Stati – chiamati ad individuare politiche di intervento efficaci – ma ciascun individuo, se si intende evitare che si realizzino conseguenze pregiudizievoli irreparabili non solo per le generazioni future, ma anche per la presente generazione.

Qualsiasi attività dell'uomo è potenzialmente idonea ad arrecare un danno ad un bene ambientale, ed è questa la ragione per la quale **il diritto dell'ambiente** (ovvero l'insieme di principi e regole proposti alla sua tutela) **ha una applicazione trasversale**, toccando quasi tutti gli aspetti dell'esistenza umana. Ma è evidente che il tema della protezione dei beni ambientali assume un rilievo prevalente in relazione a quelle professioni – come quella di architetto ed ingegnere – che sono destinate a produrre impatti di notevole entità sul territorio ed i suoi fattori (aria, acqua, suolo).

Il carattere trasversale dell'ambiente, tra l'altro, fa sì che esso possa essere analizzato sotto molteplici profili (fisico, economico, filosofico, etc.). Dal punto di vista giuridico, tuttavia, la stessa **nozione di ambien-**

te risulta controversa, anche a causa della mancanza di una sua specifica definizione nella legislazione vigente. L'incertezza sul punto ha origine presumibilmente dalla assenza, all'interno della nostra Costituzione, di una norma che definisca o almeno regolamenti in maniera diretta tale bene. Negli anni dottrina e giurisprudenza hanno così cercato di individuare una implicita **tutela costituzionale dell'ambiente** in diverse previsioni, ciascuna delle quali, però, si limitava a coprire solo alcuni elementi del bene stesso, rivelandosi, quindi, insoddisfacente. Si è, a tal fine, ricondotto il bene ambiente: all'art. 2 Cost. (diritto inviolabile dell'uomo); all'art. 3 Cost. (manifestazione del pieno sviluppo della persona umana); all'art. 9 Cost. (tutela del paesaggio intesa in senso ampio); all'art. 32 Cost. (tutela della salute); agli artt. 41 ss. Cost. (utilità sociale dell'iniziativa economica e della proprietà privata implicante un rapporto equilibrato tra l'uomo e ciò che lo circonda).

Sono due le tesi principali sulla concezione giuridica di ambiente: la **tesi frammentaria** e la tesi unitaria. La prima nega l'esistenza di una nozione giuridica unitaria di ambiente: le diverse finalità legislative e, soprattutto, i differenti profili giuridici relativi a ciascuno degli ambiti interessati (la tutela del paesaggio; la difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua contro le forme di inquinamento; l'assetto del territorio) renderebbero fallimentare, secondo tale ricostruzione, qualsiasi tentativo volto ad identificare l'esistenza di una materia a sè stante coincidente con l'ambiente.

Accanto a tale posizione se ne è formata, però, una di carattere diametralmente opposto, intesa a proporre una **concezione giuridica unitaria** di ambiente, evidenziando come l'ambiente si presenti non come una pluralità di beni ed interessi, ma come un interesse pubblico fondamentale della collettività nazionale, il che consentirebbe, secondo questo orientamento, la previsione di regole giuridiche di protezione comuni a tutti i beni ambientali.

In realtà, la più recente ed accreditata posizione sembra "fondere" le precedenti contrapposte tesi, laddove inquadra l'ambiente come bene della vita materiale eterogeneo – la cui disciplina comprende la tutela separata delle sue singole componenti (aria, acqua, suolo) – accomunate, però, dall'essere tutte beni liberamente fruibili e strumentali allo sviluppo della persona ed all'esercizio dei diritti fondamentali dell'uomo. In tale ottica si pone anche la Corte Costituzionale, che in alcune sentenze ha osservato che l'ambiente rappresenta un **bene immateriale unitario sebbene abbia varie componenti**, ciascuna delle quali può anche costituire, isolatamente e separatamente, oggetto di cura e tutela; ma

tutte, nell'insieme, sono riconducibili ad unità. In sostanza, ciò che la Corte intende sostenere è che, nonostante il bene ambiente possa essere fruito dalla collettività e dal singolo, nonché tutelato, sotto numerosi e spesso neppure complementari profili, appare perfettamente legittima una sua considerazione giuridica in senso unitario.

Del resto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta nel 2001, oggi la Costituzione Italiana ha comunque al suo interno una norma che esplicitamente si occupa dell'ambiente: l'art. 117, 2° comma, lettera s) attribuisce alla **potestà legislativa esclusiva dello Stato** la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», sottoponendo, nel contempo, al regime della legislazione concorrente (Stato e Regioni) le materie della tutela della salute e del governo del territorio. In tal senso il legislatore non solo ha per la prima volta introdotto il termine ambiente in una norma della Costituzione italiana (affidando al solo Stato la possibilità di emanare norme per la sua tutela), ma, allo stesso tempo, sembra avere definitivamente chiarito che tale formula non consiste in una mera sintesi verbale che rimanda ad altri istituti in qualche modo collegati (salute, paesaggio, territorio, ecc.), bensì rappresenta una materia a se stante, con una propria autonomia giuridica e concettuale.

Tale approdo trova, infine, conferma anche nel testo legislativo che oggi rappresenta la principale fonte normativa in materia ambientale, ovvero il **d.lgs. n. 152/2006 (Testo Unico Ambiente)**. In realtà, anche all'interno di tale testo non è possibile rinvenire una vera e propria definizione giuridica di ambiente. Tuttavia – nonostante la struttura del Testo Unico ambiente contempli parti contenenti norme che trovano applicazione solo in relazione a specifici fattori ambientali (ad es., la Parte III è dedicata alle norme a difesa del suolo e delle acque; la Parte IV è dedicata alle norme in materia di rifiuti; la Parte V è dedicata alle norme a difesa dell'aria) – nel medesimo testo di legge è possibile rinvenire anche la disciplina di principi e procedimenti operanti in maniera trasversale in relazione alla tutela di qualsiasi bene ambientale (ad es., la Parte I è dedicata ai principi generali; la Parte II è dedicata ai procedimenti speciali a tutela dell'ambiente; la Parte VI è dedicata al risarcimento dei danni ambientali ed al regime delle sanzioni).

2. I principi in materia di tutela ambientale

La materia della protezione dell'ambiente investe numerose temati-

che e si sviluppa su diversi piani: internazionale, europeo e statale. Tale circostanza è dovuta al carattere stesso delle problematiche ambientali, le quali, interessando, il più delle volte, aree vastissime, non possono essere ricomprese e, di conseguenza, affrontate, se non attraverso un'**analisi globale**, che prescindendo dai confini geografici degli Stati. Ciò comporta, tra l'altro, l'applicazione del **principio di cooperazione fra gli Stati**, che si declina in tre corollari: l'obbligo di ciascuno Stato di informare, preventivamente, gli altri Stati circa la propria volontà di intraprendere un'attività suscettibile di arrecare danni all'ambiente; l'obbligo di avviare le necessarie consultazioni, in caso di opposizione degli Stati terzi; l'obbligo della immediata notifica agli altri Stati delle catastrofi naturali e di tutte quelle situazioni atte a provocare danni all'ambiente.

In tale contesto trova applicazione anche il **divieto di inquinamento transfrontaliero**, principio internazionale ai sensi del quale – premessa la sovranità di ciascuno Stato di sfruttare le proprie risorse – è necessario nel contempo assicurare che le attività svolte all'interno del proprio territorio e sotto il proprio controllo non causino danni all'ambiente di altri Stati.

La dimensione globale della materia della tutela ambientale rappresenta, tra l'altro, la principale ragione per la quale è all'interno di diversi Trattati internazionali e, in special modo, nell'ambito di numerosi documenti europei, che negli anni, hanno preso forma quei principi fondamentali che oggi caratterizzano la politica e l'azione amministrativa italiana in materia ambientale.

In particolare, da ultimo, il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) – dopo aver definito gli obiettivi che la politica europea si prefigge (salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione razionale delle risorse naturali; promozione delle misure destinate a fronteggiare i problemi ambientali e a combattere i cambiamenti climatici) – individua espressamente i **principi specifici sui quali deve fondarsi qualsiasi azione a tutela del bene ambiente**: precauzione, azione preventiva, correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, "chi inquina paga" (cfr. art. 191). I medesimi principi sono stati, successivamente recepiti dal legislatore italiano, che li richiama espressamente nell'art. 3-ter del d. lgs. n. 152/2006 (d'ora in poi T.U. Ambiente).

Il **principio di precauzione** obbliga le autorità competenti ad adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire taluni rischi potenziali per l'ambiente, facendo prevalere le esigenze connesse alla protezione di tale interesse sugli interessi economici. La specificità di tale

principio si rinviene nella circostanza che l'eventuale assenza di prove scientifiche certe non può giustificare alcun ritardo nell'adozione di misure efficaci per contrastare il rischio della concretizzazione di pregiudizi gravi ad un fattore ambientale. Ogni qual volta, dunque, non siano conosciuti con certezza i rischi derivanti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'amministrazione deve agire in maniera anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche; ciò in quanto il non procedere, in attesa di un livello di certezza soddisfacente, potrebbe dare luogo al rischio di effetti irreversibili. L'obiettivo, in altri termini, è quello di scongiurare apriori eventuali danni irreversibili, anziché limitarsi a combatterne in un secondo momento gli effetti.

È evidente che un'applicazione indiscriminata di tale principio potrebbe rivelarsi molto pericolosa, nella misura in cui potrebbe comportare un effetto "paralizzante" per tutte quelle attività dell'uomo che hanno un probabile (ma non pienamente dimostrato) impatto negativo sull'ambiente. Al fine di evitare tale scenario, occorre che il principio di precauzione trovi applicazione nel rispetto del principio di proporzionalità, attraverso un attento esame dei vantaggi e degli oneri di tutti i soggetti interessati, nonché la previsione di revisioni *in itinere* in caso di nuovi dati scientifici.

Ad esempio, in applicazione del principio di precauzione, di recente è stata considerata legittima la decisione di ordinare l'abbattimento di tutte le piante di ulivo colpite da un batterio, pur in presenza di incertezze circa la effettiva portata dei rischi per l'ambiente e la salute dell'uomo; o, ancora, in passato – a fronte di discordanti opinioni scientifiche circa i danni derivanti dall'esposizione alle onde elettromagnetiche – è stato negato, a scopo precauzionale, il trasferimento di una scuola in un edificio situato nei pressi di un elettrodotto.

Strettamente connesso al principio di precauzione è, poi, il **principio dell'azione preventiva**, ai sensi del quale sussiste in capo agli enti pubblici e privati (ma anche alle persone fisiche) l'obbligo di prendere tutte le misure necessarie affinché un evento nocivo connesso all'esercizio di un'attività non si verifichi, o quanto meno ne vengano ridotti fortemente gli effetti dannosi all'ambiente che ne deriverebbero. Anche tale principio, pertanto, è espressione di un modello di tutela di tipo "anticipatorio", ovvero volto a prevedere e contrastare i pregiudizi ambientali prima che essi vengano in essere causando danni spesso irreversibili; tuttavia, il principio dell'azione preventiva (a differenza di quello di precauzione), legittima l'adozione di misure relativamente a rischi già conosciuti e scientificamente provati.

La giustificazione di tale principio si deve rinvenire non solo nella

considerazione che, sotto il profilo economico, è evidentemente molto meno costoso evitare il danno piuttosto che ripararlo, ma, soprattutto, nell'osservazione che spesso, in materia ambientale, la non riproducibilità delle risorse esclude qualsiasi concreta possibilità di riparazione. In applicazione del principio di prevenzione, ad esempio, l'avvio di numerose attività industriali è assoggettato al previo rilascio di una o più autorizzazioni, il che consente (prima che si ponga in essere l'attività potenzialmente dannosa) la verifica dei possibili rischi ambientali e la conseguente adozione di misure volte ad escluderli o limitarli.

Proprio in diretta applicazione delle linee guida dettate dall'azione preventiva e dalla precauzione, le azioni di tutela ambientale sono, poi, chiamate ad ispirarsi all'ulteriore **principio della correzione alla fonte dei danni** causati all'ambiente. Si tratta di un principio di che trova applicazione in una fase "patologica", ovvero quando il danno è già stato arrecato; ma proprio al fine di combattere una eventuale espansione di questo, l'amministrazione è chiamata ad intervenire il prima possibile attraverso l'individuazione, e la celere eliminazione, delle cause originarie del danno stesso.

Ciascuno Stato ha, quindi, l'obbligo di predisporre una adeguata normativa anti-inquinamento volta a garantire che tutti i soggetti potenzialmente in grado di provocare, con la propria attività, un danno all'ambiente, siano tenuti a rispettare quelle misure appropriate di prevenzione individuate attraverso le migliori tecniche disponibili. Sono espressione di tale principio, ad esempio, non solo le diverse prescrizioni presenti nel T.U. Ambiente che impongono limiti di emissione e rispetto di parametri standard alle attività industriali, ma anche quei provvedimenti che mirano a contenere l'inquinamento atmosferico limitando, ed in alcuni casi vietando, la circolazione delle autovetture.

Laddove non si riesca ad evitare il verificarsi del danno, si ha applicazione del **principio del "chi inquina paga"**, in base al quale sono i soggetti responsabili degli effetti nocivi all'ambiente a dover affrontare i costi necessari al ripristino della situazione precedente (ove possibile), o almeno i costi occorrenti per l'attuazione di idonee misure di disinquinamento. La *ratio* di tale principio consiste nel far sì che le stesse imprese, dovendosi accollare le – spesso ingenti – spese necessarie alla lotta all'inquinamento causato, rinvengano un vantaggio anche economico nell'adoperarsi al fine di contenere gli effetti negativi della loro attività.

Uno dei rischi derivanti dall'applicazione poco attenta del principio del "chi inquina paga", è, tuttavia, quello di permettere che, previo semplice pagamento di una determinata cifra, si considerino violabili le

norme tese a limitare gli effetti inquinanti dell'attività industriale; come se, in altri termini, si potesse "comprare" la possibilità di inquinare. È molto importante, pertanto, che lo stesso Stato agevoli l'instaurarsi di un circolo virtuoso, sulla base del quale le imprese siano spinte ad investire nella ricerca di processi produttivi e tecnologie meno inquinanti.

In tale ottica si pone, ad esempio, la politica degli incentivi economici alle imprese e, più in generale, ai privati proprietari di immobili (ad es., la previsione di agevolazioni fiscali) volta a stimolare l'utilizzo di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili. Sul tema è di recente intervenuto anche il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto semplificazioni, convertito in l.n. 120/2020), attraverso l'introduzione di misure volte a semplificare gli interventi di ammodernamento di impianti esistenti alimentati da fonti rinnovabili e di realizzazione di impianti fotovoltaici di nuova costruzione. In particolare, è stata prevista una sensibile riduzione degli oneri connessi alla procedura di VIA (v. *infra* § 6.1), nonché – per gli interventi a basso impatto ambientale – la sostituzione del regime autorizzatorio con una dichiarazione di inizio lavori asseverata (cfr. art. 56).

3. *La nozione di sviluppo sostenibile*

Le ragioni di fondo che hanno comportato l'emergere dei principi appena delineati sono individuabili nel tentativo di garantire la preservazione dell'ecosistema (e, quindi, anche dell'uomo) e tendono a focalizzarsi essenzialmente sulla tutela del bene ambiente in quanto tale. Ma da tempo è ormai chiara l'inadeguatezza di una politica di tutela ambientale "chiusa", non relazionata ai diversi valori, pure fondamentali, con la quale essa si trova ad interagire. In particolare, ci si è resi conto della **necessità di conciliare due esigenze apparentemente opposte, ovvero lo sviluppo (economico, tecnologico, etc.) della società e la protezione dell'ambiente**, al fine di preservare le risorse naturali e poter (almeno) mantenere, anche in futuro, l'attuale livello di benessere.

Da tali riflessioni nasce il concetto di sviluppo sostenibile, introdotto per la prima volta nel c.d. Rapporto Brundtland (*Our Common Future* – Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, WCED, 1987), ove è definito come sviluppo «che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri» (c.d. **equità intergenerazionale**). L'obiettivo è, dunque, garantire un uso consapevole delle risorse naturali esistenti, perseguendo uno

sviluppo equilibrato che non condizioni negativamente, anzi miri a migliorare, la qualità della vita.

Più di recente, la nozione di sviluppo sostenibile è stata ampliata. Da un lato, si è evidenziata una relazione tra lotta alla povertà e protezione delle risorse ambientali (c.d. **equità intragenerazionale**); dall'altro lato, si è valorizzata la capacità dello sviluppo economico di fungere da strumento di promozione del benessere (anche ambientale) e dell'equità sociale (c.d. **green economy**).

Il T.U. ambiente, poi – nel chiarire che la protezione dei fattori ambientali deve essere tenuta in considerazione nell'ambito di qualsiasi politica pubblica (c.d. **principio di integrazione**) – dispone che il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato uso delle risorse ereditate, inserendo nei processi della produzione e del consumo anche il **principio di solidarietà**, in vista della salvaguardia e del miglioramento della qualità dell'ambiente, anche futuro (cfr. art. 3-quater).

Il principio dello sviluppo sostenibile, alla luce della sua portata ontologicamente trasversale, trova applicazione in diversi settori, non unicamente in relazione alle attività a carattere economico o industriale. Si pensi, ad esempio, alla materia della pianificazione urbanistica, nell'ambito della quale le scelte relative alla nuova capacità edificatoria da attribuire ad un'area non devono fondarsi sulla domanda di edificazione in senso assoluto, bensì su quella che appare coerente con le prospettive di crescita della comunità e con lo sviluppo urbanistico consentito dall'esigenza di assicurare una utilizzazione sostenibile del territorio.

4. Il ruolo di Stato, Regioni ed Enti locali

La trasversalità della materia dell'ambiente e la sua dimensione contemporaneamente globale e locale si riflettono anche sul piano della **suddivisione delle competenze amministrative** tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Enti locali). Al riguardo, in linea generale il legislatore italiano ha inteso individuare nell'apparato centrale dello Stato l'organizzazione di riferimento a cui affidare buona parte delle funzioni amministrative di settore, ciò al fine di consentire il formarsi di quelle condizioni minime essenziali per assicurare una tutela uniforme su tutto il territorio nazionale. Dall'esame del T.U. Ambiente si evince, infatti, che le funzioni pianificatorie, programmatiche e autorizzatorie sono de-

tenute in via quasi esclusiva dallo Stato, in parziale condivisione con le Regioni; mentre un ruolo che potrebbe definirsi “defilato” è affidato agli Enti locali.

In particolare, nelle diverse Parti del T.U. Ambiente dedicate alle specifiche discipline dei singoli fattori ambientali (suolo, aria, acqua) sono indicati i regimi delle competenze, dai quali si desume come allo **Stato** spettino tutte quelle funzioni (pianificatorie, programmatiche, ecc.) necessarie a garantire l'applicazione ed attuazione dei principi generali di prevenzione e precauzione, nonché ad individuare standard di qualità minimi validi per l'intero territorio nazionale. Sempre a livello centrale compete la definizione delle modalità di coordinamento e di collaborazione tra i diversi soggetti pubblici operanti nel settore della tutela ambientale, il che riveste una notevole rilevanza se solo si considera che spesso gli interventi in questo settore sono connotati da un elevato grado di complessità, tale da richiedere il coinvolgimento di molteplici amministrazioni (oltre a Regioni e Enti locale, anche ASL, Province, ecc.).

Dal punto di vista organizzativo, a livello statale le funzioni sono attribuite principalmente al **Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**, coadiuvato per alcuni aspetti dall'**Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale** (ISPRA), avente la finalità di assicurare assistenza tecnico scientifica e consulenza strategica alle amministrazioni (statali e non) operanti in materia ambientale.

Alle **Regioni** sono attribuite innanzitutto funzioni di tipo programmatico, nel rispetto degli indirizzi statali, ma con la possibilità di adottare misure più restrittive a tutela dell'ambiente. Le Regioni sono, altresì chiamate a regolamentare e monitorare buona parte dei servizi pubblici connessi alla protezione delle risorse ambientali (ad es. il servizio gestione rifiuti), nonché ad occuparsi del rilascio dei provvedimenti concessori e autorizzatori di settore (ad es. concessioni per l'utilizzo di acque pubbliche). Nell'esercizio delle loro funzioni, le Regioni sono affiancate dalle **Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente** (ARPA), enti strumentali chiamati a fornire un supporto tecnico alla pianificazione e agli interventi regionali, a gestire le informazioni a livello locale, nonché a provvedere ai controlli e alle azioni di prevenzione ambientale tramite le proprie strutture tecniche presenti sul territorio.

Gli **Enti locali** (Province e Comuni), infine, collaborano con le Regioni nell'esercizio delle loro funzioni e, più nello specifico, esercitano un ruolo di gestione puntuale dei servizi (in via diretta o tramite concessione a terzi). È ormai innegabile come in assenza del contributo degli

enti locali si rivelerebbe sostanzialmente illusorio l'ottenimento di una tutela effettiva dei beni ambientali: la natura di amministrazioni massimamente rappresentative dei diversi interessi della collettività insediata sul territorio, rende, infatti, gli enti locali un indispensabile anello di congiunzione tra la comunità e l'apparato pubblico.

Al riguardo, in effetti, l'art. 3-quinquies del T.U. ambiente prevede espressamente l'applicazione – anche nel settore della tutela ambientale – dei principi di **sussidiarietà verticale** e di leale collaborazione. Secondo il primo di tali principi, nell'individuazione delle competenze occorre sussista una correlazione tra l'estensione dell'interesse oggetto della funzione e l'amministrazione titolare della stessa. In tal senso, pertanto, se un intervento pubblico è destinato ad avere effetti unicamente nell'ambito di un territorio comunale, la relativa funzione deve essere necessariamente affidata all'amministrazione comunale. In materia ambientale, quindi, l'intervento statale è ammesso solo se gli obiettivi dell'azione prevista, in considerazione delle sue dimensioni e dell'entità dei relativi effetti, non possano essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo (Regione o Enti locali).

Tale principio deve essere attuato insieme a quello di **leale collaborazione**, ai sensi del quale la sussistenza di un regime di competenze intersecate tra loro (come spesso accade in materia ambientale), impone ai diversi livelli di governo che agiscono per il perseguimento dei medesimi obiettivi di coordinare le rispettive azioni, anche attraverso il raggiungimento di appositi accordi o intese.

5. Il ruolo dei cittadini

Il T.U. Ambiente chiarisce in una delle sue prime disposizioni (art. 3-ter) che la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private. È lo stesso legislatore, quindi, che pone immediatamente in evidenza quanto la globalità e la trasversalità del tema della protezione dei beni ambientali richieda un coinvolgimento attivo da parte di chiunque, non unicamente da parte della pubblica amministrazione nei suoi diversi livelli di governo.

Del resto, i beni ambientali non “appartengono” allo Stato, come un qualsiasi altro bene pubblico. Essi sono definiti dalla Corte Costituzionale come **beni liberi**, fruibili dalla collettività e dai singoli, il che ne rende complessa la tutela sotto almeno due profili: da un lato, il loro

regime di libero godimento collettivo, letto insieme ai caratteri della “scarsità” e della non agevole riproducibilità, impone l’individuazione di forme rafforzate di protezione; dall’altro lato, la loro appartenenza alla “collettività” rende difficile, da parte di chi vuole agire a tutela di un bene, la dimostrazione della titolarità di un interesse qualificato, come richiesto dall’ordinamento italiano.

Proprio al fine di fornire adeguata copertura giuridica a quelle categorie di interessi che si presentano come socialmente rilevanti, pur non essendo riconducibili né alla sfera pubblica né a quella privata-individuale, il nostro ordinamento ha introdotto la figura degli **interessi diffusi**. L’interesse alla tutela di un bene ambientale si può definire “diffuso” in quanto riguarda in maniera identica e indivisibile una pluralità di persone, nessuna delle quali ne ha la piena ed esclusiva disponibilità. Si pensi, ad esempio, alla salubrità dell’aria o ad un *habitat* naturale; tali beni ambientali, si presentano, almeno in astratto, idonei a soddisfare sia interessi del singolo, sia, ed anzi in special modo, interessi di una intera collettività.

La valorizzazione della figura degli interessi diffusi conferma la qualificazione delle risorse ambientali come beni appartenenti contestualmente e non esclusivamente all’intera collettività, ovvero come **beni comuni**. Tale qualificazione conduce al riconoscimento di un **ruolo centrale in capo al cittadino**: egli non è solo colui che è libero di godere del bene, bensì anche colui che – in quanto titolare del bene insieme alla collettività di riferimento – ha diritto ad essere coinvolto nei procedimenti delle decisioni pubbliche incidenti sul bene ambiente, ed è titolare di un interesse qualificato ad attivarsi per tutelarlo e conservarlo in collaborazione con lo Stato.

5.1. *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*

È evidente che attribuire un ruolo di protagonista ai cittadini nelle azioni a tutela dei beni ambientali comporta, quale premessa necessaria, il riconoscimento in capo agli stessi cittadini del diritto, da un lato, di conoscere i dati relativi all’inquinamento dei fattori ambientali e, dall’altro, di essere coinvolti attivamente nei procedimenti finalizzati alla protezione dei beni ambientali.

Come già osservato (v. Cap. I), fino agli anni ‘90 del secolo scorso l’ordinamento italiano era connotato da un modello di amministrazione la cui azione era ispirata ad una tendenziale segretezza. L’unica eccezione era rappresentata proprio dai procedimenti in materia ambientale,

grazie all'approvazione di diversi documenti (a livello internazionale ed europeo) finalizzati, al contrario, ad imporre una sempre più marcata apertura dell'azione amministrativa al cittadino, anche riconoscendo a quest'ultimo un ampio accesso alle informazioni ambientali possedute dalle amministrazioni di settore.

In particolare, nel corso degli anni '70 del secolo scorso, in ambito internazionale emerge innanzitutto la rilevanza di una completa e tempestiva circolazione delle informazioni sullo stato dei fattori ambientali, con contestuale sollecitazione nei confronti delle amministrazioni di pubblicare i dati e di renderli conoscibili alla collettività. Per la prima volta si segnala la sussistenza di una stretta **connessione tra conoscenza diffusa delle problematiche ambientali e soluzione delle stesse**. Con la Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992 (*Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite*) si afferma, poi, la necessità che ai cittadini sia garantito l'esercizio di un diritto di accesso effettivo alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità.

Parallelamente, in ambito europeo le medesime istanze confluiscono nella direttiva 90/313/CE (*Libertà di accesso all'informazione ambientale*), ai sensi della quale l'accesso alle informazioni ambientali è riconosciuto non tanto in difesa di interessi personali, bensì quale strumento per una efficiente azione pubblica di protezione. In tal modo il legislatore europeo ha chiaramente inteso slegare il diritto all'informazione ambientale dalla dimensione individuale per ricondurlo a quella collettiva.

In Italia, con la legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente n. 349/1986, si provvede a disciplinare anche l'istituto dell'accesso, prevedendo, tra l'altro, una **legittimazione generalizzata** («qualsiasi cittadino ha diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili [...]»). In ultimo, la disciplina di settore viene ulteriormente modificata sia a livello europeo che nazionale, rispettivamente dalla direttiva 2003/4/CE e dalla normativa interna di recepimento, rappresentata dal d.lgs. n. 195/2005 (*Normativa sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale*), nonché dall'art. 3-*sexies* del d.lgs. n. 152/2006.

L'elemento che maggiormente differenzia il regime dell'accesso ambientale rispetto alla disciplina generale prevista dalla l. n. 241/1990 (v. Cap I) attiene al **profilo soggettivo**, e consiste nel riconoscimento generalizzato della titolarità del diritto di accedere (diritto riconosciuto a *chiunque*) e nella espressa mancata richiesta della dimostrazione di un interesse specifico (personale, attuale e concreto) da parte del richiedente. Il timore che un accesso così esteso possa arrecare un eccessivo

appesantimento del procedimento sembra agevolmente superabile se solo si considerano i vantaggi – in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa – derivanti da una decisione pienamente compresa ed ampiamente condivisa dai destinatari.

Anche sotto il **profilo oggettivo**, poi, il legislatore prevede una disciplina meno restrittiva rispetto a quella generale, laddove parla di accesso alle informazioni ambientali e non ai soli documenti, andando poi a specificare che all'interno della nozione "informazione" debba farsi rientrare non solo ogni modalità di registrazione dei valori degli elementi naturali, ma anche tutte quelle misure idonee ad incidere, negativamente o positivamente, sugli stessi. La **nozione di informazione ambientale**, tra l'altro, è piuttosto ampia, in quanto comprendente anche attività concernenti procedimenti aventi finalità non strettamente e immediatamente legate alla protezione del bene ambiente, quali il paesaggio ed il territorio.

La specialità della disciplina del diritto di accesso in materia ambientale emerge, poi, anche da ulteriori circostanze. In primo luogo deve segnalarsi la facoltà del cittadino di imporre all'amministrazione in possesso di **informazioni disaggregate** l'obbligo di elaborarle per renderle intellegibili da parte dei soggetti interessati. A questo può aggiungersi che (al contrario di quanto accade generalmente) è ammessa una **richiesta presentata in modo generico**, senza l'indicazione del documento né di precisi elementi idonei a consentirne l'individuazione. Si cerca, in tal modo, di rendere maggiormente effettivo il diritto in esame, laddove molto spesso l'accesso, sebbene potenzialmente possibile, rischierebbe di rivelarsi di fatto non esercitabile in quanto la complessità della materia ambientale e l'assenza di un legame diretto tra bene e individuo fanno sì che il cittadino difficilmente possa conoscere nel dettaglio in quale documento sia contenuta l'informazione di cui ha bisogno.

Insomma, si tratta di un accesso che esprime una **massima apertura in favore della trasparenza**, apparentemente analogo al modello di accesso civico generalizzato di recente introdotto in relazione a qualsiasi atto amministrativo (v. Cap I). In realtà, però, mentre in quest'ultimo caso l'ampiezza del riconoscimento del diritto di accesso è strumentale ad un controllo generalizzato e diffuso dell'azione amministrativa da parte della collettività, il diritto di accesso all'informazione ambientale non è finalizzato ad attività di monitoraggio diffuso, bensì allo **sviluppo di una coscienza ambientale collettiva**, quale condizione per la soddisfazione dell'interesse pubblico alla migliore protezione del bene ambiente.

Tale elemento appare pienamente coerente, in effetti, con il **dovere di informazione-divulgazione**, prescritto ormai in tutte le fonti che di-

sciplinano l'accesso in materia ambientale, e che impone alle amministrazioni che esercitano funzioni potenzialmente incidenti (in via diretta o indiretta) su fattori ambientali di assicurare la puntuale e periodica diffusione dei dati sullo stato dell'ambiente. L'esercizio di tali obblighi di pubblicità deve, tra l'altro, soddisfare specifici criteri di **qualità dell'informazione**, nella misura in cui è richiesto che i dati divulgati siano aggiornati, precisi e confrontabili.

5.2. *La partecipazione del cittadino ai procedimenti ambientali*

Il diritto di accesso nel settore della protezione dei beni ambientali è strettamente legato alla successiva attività di **partecipazione procedimentale**. La semplice facoltà di accedere alle informazioni, priva di una correlata capacità di influire effettivamente sulle decisioni pubbliche, si rivelerebbe ben poca cosa. È ormai convinzione comune che un processo decisionale in materia ambientale di tipo partecipato, non solo si dimostra generalmente di grande efficacia e stabilità, ma, riducendo i margini di conflitto tra le parti, prevede anche un utilizzo di risorse (in tempo e denaro) di gran lunga inferiore rispetto a quello impiegato in caso di decisione gestita unilateralmente dalla p.a.

Non è un caso che quello che configura ancora oggi il documento nel settore della tutela ambientale più significativo a livello internazionale, la **Convenzione di Aarhus** (sottoscritta nel 1998 e successivamente ratificata in Italia nel 2001), fondi le azioni di tutela del bene ambiente su tre pilastri fortemente connessi e complementari tra loro, consistenti per l'appunto nel diritto di accesso alle informazioni, nella partecipazione ai processi decisionali e nell'accesso alla tutela giurisdizionale.

La rilevanza di tale documento – essenzialmente finalizzato a valorizzare il ruolo di ciascun individuo nell'ambito della predisposizione di politiche pubbliche – consiste anche nell'aver sancito alcuni **requisiti essenziali per un esercizio effettivo del diritto di partecipazione**. La normativa impone che la partecipazione debba avvenire *per tempo, nella misura più ampia possibile, e per un periodo di tempo adeguato*. In particolare, riveste notevole importanza il **“quando”**, ovvero che al cittadino venga data la possibilità di avanzare le sue osservazioni sin dalle fasi iniziali del procedimento, allorquando il progetto di decisione finale non sia ancora definito.

Il principale nodo critico è rappresentato dal **“come”** consentire la partecipazione. Sul punto, la legislazione italiana si rivela non del tutto adeguata, in quanto contempla in gran parte dei casi il modello tradi-

zionale di partecipazione, imponendo al privato che vuole far ascoltare la propria voce la presentazione di memorie scritte, e prevede, invece, solo in via eccezionale forme di partecipazione informali e più efficaci, quali l'inchiesta pubblica e il dibattito pubblico.

In linea generale, la partecipazione procedimentale incide sulla qualità della decisione pubblica, in proporzione alle argomentazioni che i cittadini sono in grado di offrire ed alla vicinanza degli stessi cittadini alle tematiche oggetto del procedimento. Nei procedimenti ambientali l'amministrazione tende a valutare il rischio ambientale da un punto di vista puramente tecnico (superamento o meno del livello di emissioni; reazione chimico/fisica della risorsa ad un'attività umana), laddove, al contrario, l'impatto di un'iniziativa sull'ambiente è avvertito dalla collettività in termini diversi, legati a fattori quali la qualità della vita o gli effetti sul paesaggio. Ciò rende, pertanto, la partecipazione un momento essenziale, nella misura in cui consente una **lettura completa dell'impatto**, che va oltre i profili tecnico-scientifici, per estendersi anche a quelli di ordine sociale, economico, psicologico.

Tra l'altro è dimostrato che il coinvolgimento per tempo della collettività rende meno probabile il prodursi di **fenomeni di tipo N.I.M.B.Y.** (*Not in my back yard*), ossia di opposizione aprioristica da parte di una comunità alla realizzazione di qualsiasi intervento nel proprio territorio. Partecipazione, quindi, come strumento di riduzione della soglia di conflittualità tra amministrazione e cittadino.

In definitiva, l'esame della normativa evidenzia la centralità dei diritti di accesso e partecipazione in materia ambientale, in quanto strumenti principalmente volti non tanto a difendere gli interessi del singolo cittadino, quanto piuttosto a sviluppare una sensibilizzazione dell'intera collettività nei confronti della tutela del bene ambiente, al fine ultimo di consentire a chiunque di collaborare alle azioni pubbliche di protezione.

5.3. *Le associazioni ambientali*

Il bene ambiente, come già osservato, è principalmente oggetto di situazioni giuridiche collettive (interessi diffusi), in quanto investe l'uomo come membro di una comunità più ampia di persone. In tale contesto, una delle più rilevanti problematiche è rappresentata dalla difficoltà di individuare soggetti che, differenziandosi in qualche modo dal resto della collettività, risultino legittimati ad intervenire – sia in fase procedimentale che processuale – a tutela dell'ambiente.

Sin dagli anni '60 del secolo scorso, in Italia si è sviluppato con sem-

pre maggior forza il fenomeno delle associazioni ambientali, enti in grado di rappresentare quel necessario momento di aggregazione spontanea attraverso cui i cittadini hanno la possibilità di intervenire concretamente per proteggere il bene ambiente. Oggi tale realtà è presente in maniera capillare in tutto il Paese ed esercita numerose funzioni fondamentali in diversi settori della tutela del bene ambiente, assicurando anche una, spesso indispensabile, azione di supporto alla pubblica amministrazione. In particolare, tali organizzazioni, oltre alla tradizionale **attività di denuncia**, ricoprono sempre più frequentemente ruoli che non si pongono in contrapposizione, bensì in uno spirito di collaborazione con i pubblici poteri, quali l'organizzazione di manifestazioni volte alla **sensibilizzazione della collettività** o la **realizzazione diretta di attività di salvaguardia dell'ambiente**, nonché attività di stimolo, quali **azioni di pressione politica** nei confronti del legislatore o promozione di referendum.

In particolare, nell'ambito dei procedimenti destinati a confluire in decisioni pubbliche a tutela dell'ambiente, le associazioni svolgono un ruolo fondamentale: in un settore così complesso e multiforme come quello della tutela ambientale, infatti, tali organizzazioni sono spesso **portatori di un bagaglio di esperienza e conoscenza scientifica** più aggiornato e completo di quello proprio della stessa pubblica Amministrazione e la stretta connessione esistente tra la loro attività ed il risultato cui tende l'Amministrazione li rende interlocutori indispensabili in funzione del perseguimento di un risultato di tutela efficace e durevole.

Il legislatore ha da tempo preso atto della valenza delle attività svolte dalle associazioni ambientali ed ha previsto, per una parte di loro, una forma di **riconoscimento ministeriale**. L'art. 13 della l. n. 349/1986 (legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente) dispone che «le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministero dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché dalla continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna [...]».

Tale forma di riconoscimento attribuisce alle associazioni maggiormente rappresentative una serie di prerogative, tra le quali, le principali sono: a) la possibilità di **presentare osservazioni** nell'ambito di procedimenti ambientali destinati all'emanazione di piani e programmi; b) la legittimazione ad intervenire in un processo per il risarcimento di un danno ambientale oppure a ricorrere in sede giurisdizionale per chiedere l'annullamento di atti illegittimi.

In realtà, in epoca anteriore all'introduzione del riconoscimento mi-

nisteriale, il giudice amministrativo aveva già elaborato un criterio in grado di selezionare di volta in volta le associazioni maggiormente rappresentative, criterio che continua a trovare applicazione. Si tratta del c.d. **criterio della vicinitas**, con il quale si individuano le associazioni più rilevanti sul territorio sulla base dei requisiti della stabilità dell'organizzazione e della effettiva rappresentatività degli interessi.

Di conseguenza, a seguito della previsione del riconoscimento ministeriale, vige un duplice sistema di accertamento della rappresentatività dell'associazione, in sede amministrativa (attraverso il riconoscimento ministeriale) o in sede giurisdizionale (attraverso il criterio della *vicinitas*). Pertanto, ad esempio, una associazione che opera in una sola regione (e che, quindi, non ha i requisiti per ottenere il riconoscimento ministeriale) può comunque essere ammessa ad intervenire in un giudizio se riesce a dimostrare di svolgere concretamente attività di tutela nei confronti del bene ambientale minacciato o danneggiato, facendo emergere così uno stabile collegamento con gli interessi di una determinata porzione di territorio e, di conseguenza, la sussistenza di un pregiudizio "personale", concreto ed attuale.

6. I procedimenti di tutela ambientale per la valutazione di fattibilità di piani, programmi e progetti

Una delle principali espressioni del principio di prevenzione è rappresentata da quegli istituti volti a consentire la verifica in tempo utile della sostenibilità di piani, programmi e progetti potenzialmente in grado di incidere negativamente sull'ambiente. Proprio in ragione della necessità di prevenire eventuali danni ai fattori ambientali – spesso non altrimenti recuperabili – si prevede l'imposizione di specifici **obblighi di valutazione degli effetti ex ante** a carico di chi (soggetto pubblico o privato) intenda dare inizio ad un intervento edilizio, urbanistico o di altra natura che comunque possa avere potenziali ripercussioni sull'ambiente.

La previa valutazione ambientale di piani, programmi e progetti risponde anche all'obiettivo del conseguimento di uno sviluppo sostenibile del territorio, che sia rispettoso, quindi, della capacità rigenerativa degli ecosistemi e delle risorse, della salvaguardia della biodiversità e di un'equa distribuzione dei vantaggi connessi all'attività economica.

Ciò che rappresenta oggetto di valutazione, in particolare, è l'**impatto ambientale** dei suddetti strumenti, il cui concetto – introdotto per la prima

volta negli Stati Uniti (v. il *National Environmental Policy Act* del 1969) – viene inteso quale alterazione qualitativa e/o quantitativa dell’ambiente, in senso ampio, quindi, e non limitato alle sole componenti ecologiche, ma come sistema di relazione fra i fattori antropici, chimici, fisici, architettonici, culturali ed economici. Il T.U. Ambiente definisce oggi come impatto ambientale giuridicamente rilevante qualsiasi effetto significativo, diretto o indiretto, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità; territorio, suolo, acqua, aria e clima; patrimonio culturale e paesaggio.

6.1. *La valutazione di impatto ambientale (VIA)*

Con il termine **Valutazione di Impatto Ambientale (VIA)** si fa riferimento a quel particolare procedimento cui sono obbligatoriamente assoggettati determinati **progetti** pubblici o privati, al fine di verificare gli effetti diretti ed indiretti degli interventi sui fattori ambientali e, più in generale, sull’uomo e ciò che lo circonda. Tale strumento è stato introdotto per la prima volta in sede europea (direttiva 85/337/CEE), ma sia la disciplina europea che, di conseguenza, quella nazionale, sono state più volte oggetto di integrazioni ed aggiornamenti, fino a giungere all’assetto vigente rappresentato dalla dir. 2014/52/UE che l’Italia ha recepito con il d.lgs. n. 104/2017 (che ha in parte modificato la Parte II, Titolo III del T.U. Ambiente, dedicata, per l’appunto alla disciplina della VIA). Da ultimo, il d.l. n. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni convertito in l.n. 120/2020) è di recente intervenuto sulla materia, modificando alcune disposizioni del T.U. Ambiente in un’ottica di riduzione degli oneri procedurali e dei tempi di conclusione del procedimento.

Trattandosi di un procedimento particolarmente oneroso (in termini economici e burocratici) è previsto che la VIA riguardi unicamente i progetti che possono avere **impatti negativi significativi** sull’ambiente e sul patrimonio culturale. Al riguardo, sono contemplate due categorie di progetti: l’una comprendente quelli per i quali la VIA è sempre obbligatoria, e l’altra riguardante quelli in ordine ai quali è necessario di volta in volta effettuare una previa verifica di assoggettabilità (c.d. *screening procedure*).

Il regime della **competenza** prevede che, sulla base di profili quali la dimensione dell’intervento ed i suoi possibili effetti, la titolarità della procedura possa essere affidata a livello statale (Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo), oppure a livello regionale

(autorità appositamente individuata dalla normativa regionale di settore).

Lo **scopo** della VIA è quello di consentire, mediante un procedimento di verifica articolato e ad ampio spettro, una stima realistica delle ripercussioni che l'attuazione di un'opera avrebbe sull'ambiente e, più in generale, sull'uomo e ciò che lo circonda, il tutto prima di giungere ad una decisione finale circa la sua realizzabilità. La complessità e la delicatezza della verifica in questione deriva dalla necessità di esaminare contestualmente una serie di elementi, connessi al tipo di intervento da realizzare, alle caratteristiche del territorio interessato, agli effetti che possono scaturire sia dall'attività edificatoria che dal successivo funzionamento di quanto realizzato.

Il **procedimento** si compone di quattro fasi ben distinte:

1) La redazione di uno **studio di impatto ambientale** da parte del committente (pubblico o privato), contenente una descrizione del progetto, la sua ubicazione e dimensione; una descrizione tecnica dei diversi effetti che potenzialmente è in grado di provocare sull'ambiente circostante; una descrizione delle misure previste per evitare, ridurre e compensare i suddetti effetti; una descrizione delle alternative prese in esame dal proponente, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta; il progetto di monitoraggio dei potenziali impatti ambientali. In relazione al livello di dettaglio del progetto da presentare con lo studio di fattibilità, il recente Decreto Semplificazioni (cfr. art. 50) ha specificato che il proponente è tenuto a presentare sin dall'avvio del procedimento un progetto di fattibilità o, ove disponibile, un progetto definitivo.

Qualora il soggetto nutrisse dubbi circa i contenuti specifici di tale documento è prevista la facoltà di rivolgersi all'autorità competente per una consultazione preventiva al fine di ottenere indicazioni precise sul punto (c.d. *scoping procedure*). Nell'ipotesi in cui il progetto riguardi una grande opera infrastrutturale o di architettura di rilevanza sociale, il d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici, sul quale v. Capitolo IV) prevede che venga obbligatoriamente organizzato un dibattito pubblico, le cui risultanze sono valutate in sede di predisposizione del progetto definitivo.

2) La **presentazione della domanda** (contenente anche lo studio di impatto ambientale), con relativa pubblicazione della stessa sul sito istituzionale dell'autorità competente alla effettuazione della VIA, nonché a mezzo stampa, allegando anche un documento a carattere non tecnico in grado di consentire a chiunque sia interessato di comprendere le ca-

ratteristiche essenziali dell'intervento ed i suoi potenziali impatti sull'ambiente.

3) La **fase istruttoria**, consistente nella partecipazione al procedimento da parte di chiunque sia interessato, partecipazione che può avvenire secondo lo schema tradizionale (presentazione di osservazioni scritte, entro 60 giorni dalla pubblicazione della domanda), ovvero mediante l'organizzazione, da parte dell'autorità competente, di una **inchiesta pubblica** volta alla discussione orale ed informale dei principali profili che connotano il progetto oggetto di verifica. È evidentemente da auspicare il sempre maggior utilizzo di tale seconda modalità partecipativa, anche perché effettivamente in grado di coinvolgere i destinatari dell'impatto ambientale all'interno del processo decisionale.

Tale fase contempla anche la consultazione di tutte le altre autorità interessate, rappresentate dalle diverse amministrazioni titolari di interessi che potrebbero essere incisi dalla realizzazione del progetto.

4) La **valutazione conclusiva** da parte dell'autorità statale o regionale competente, coadiuvate da una Commissione tecnica composta da professori universitari e scienziati esperti nelle materie oggetto di verifica. In tale fase si procede all'analisi della documentazione tecnica presentata, nonché delle risultanze della consultazione pubblica, per addivenire ad una decisione finale sulla compatibilità o meno dell'intervento. Il provvedimento di VIA contiene le motivazioni e le considerazioni su cui si fonda la decisione, incluse le informazioni relative al processo di partecipazione del pubblico ed i risultati delle consultazioni, nonché l'indicazione di come tali risultati siano stati presi in considerazione.

Al fine di rendere efficace la decisione finale è necessario, poi, procedere alla sua **pubblicazione** sia cartacea (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana o Bollettino Ufficiale della Regione) che telematica (sul sito web dell'autorità competente); da questo momento decorrono i termini di **efficacia** della VIA (specificati nel provvedimento, e comunque non inferiori a 5 anni), entro i quali le relative opere devono essere interamente realizzate.

Alla luce della eccessiva durata dei procedimenti di VIA (circa 8 mesi per un procedimento di verifica di assoggettabilità e addirittura 20 mesi per il rilascio di un provvedimento di VIA) il legislatore statale ha ritenuto necessario intervenire al fine di ridurre drasticamente i termini procedurali, in un'ottica di semplificazione e certezza dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione. In particolare, a seguito delle modifiche al T.U. Ambiente apportate dal recente d.l. n. 76/2020 (con-

vertito in l.n. 120/2020), un procedimento di verifica di assoggettabilità può durare al massimo 4 mesi; mentre un provvedimento di VIA deve essere emanato entro il termine massimo di circa 8 mesi.

Di per sé il provvedimento di VIA non costituisce un titolo abilitativo, pertanto il soggetto interessato alla realizzazione del progetto dovrà **integrare la VIA con le ulteriori autorizzazioni** (edilizie e non) eventualmente necessarie. Ciò nonostante, il provvedimento di VIA riveste un ruolo determinante anche nel corso della realizzazione del progetto, in quanto esso non si limita a sancire la sostenibilità o meno di un intervento, ma contiene anche una serie di prescrizioni per la concreta realizzazione, gestione e dismissione delle opere. È prevista, infatti, una successiva **attività di monitoraggio e controllo**, di competenza della medesima autorità che ha rilasciato la VIA, dalla quale possono derivare – in caso di impatti negativi non previsti – modifiche al provvedimento originario di valutazione e financo la sua sospensione.

Da ultimo, in relazione ai soli interventi urgenti finalizzati al potenziamento o all'adeguamento della sicurezza delle infrastrutture stradali, autostradali, ferroviarie e idriche (previamente individuati mediante apposito d.p.c.m.), il recente Decreto Semplificazioni (art. 51) ha introdotto una ulteriore semplificazione procedimentale, consistente nella riduzione dei termini (soli 30 giorni) per la verifica di assoggettabilità a VIA.

6.2. *La valutazione ambientale strategica (VAS)*

Mentre, come si è visto, la VIA è finalizzata a verificare l'impatto ambientale della realizzazione di singoli progetti (pubblici o privati), la **Valutazione Ambientale Strategica (VAS)** indica quel procedimento volto ad effettuare la medesima verifica di compatibilità in relazione, però, ad **atti (pubblici) di pianificazione e programmazione**. In tal modo si intende anticipare nel tempo, e trasferire su una scala più ampia (dal progetto al piano), la previa attività di verifica della sostenibilità degli interventi dell'uomo, rendendola parte integrante di tutte quelle forme di pianificazione e programmazione (ad es. urbanistica, portuale, industriale, ecc.) idonee ad incidere in modo significativo sui fattori ambientali, consentendo altresì per tempo la ponderazione di tutte le alternative eventualmente possibili. Nel richiamare istituti giuridici già esaminati nei capitoli precedenti, ad esempio, un Piano regolatore generale o un Programma di riqualificazione urbana – prevedendo interventi sul territorio potenzialmente in grado di incidere negativamente sulla

protezione dei fattori ambientali – prima di poter essere approvati definitivamente, devono essere assoggettati a Valutazione ambientale strategica.

Come per la VIA, anche in caso di VAS la **competenza** è suddivisa tra lo Stato (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) e le Regioni, in rapporto al livello in cui si colloca l'amministrazione (statale, territoriale o locale) titolare della funzione pianificatoria o programmatica oggetto di valutazione.

Il **procedimento** prevede che l'amministrazione competente ad adottare quel determinato piano o programma assoggettato a VAS sia tenuta ad avviare la procedura di valutazione ambientale strategica redigendo un **Rapporto ambientale**, ove devono essere indicati e adeguatamente descritti gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbero arrecare non solo sull'ambiente ma anche sul patrimonio culturale.

Il rapporto deve contenere altresì la descrizione di possibili alternative alle scelte proposte, tenendo conto degli obiettivi generali e dell'ambito territoriale. Nella redazione del rapporto l'amministrazione è tenuta ad utilizzare indicatori ambientali rappresentativi della realtà, validi dal punto di vista scientifico, aggiornati, adeguatamente documentati e verificabili; ciò non solo per evidenti ragioni di efficacia della procedura, ma anche per consentire una più ampia e consapevole partecipazione.

Durante la redazione del rapporto, infatti, l'autorità competente è tenuta a sollecitare la **partecipazione** di tutte le amministrazioni potenzialmente interessate, al fine di individuare le informazioni necessarie e potenziare il loro livello di dettaglio. A ciò deve aggiungersi, poi, la sottoposizione della proposta di piano o programma alla valutazione dei cittadini interessati, le cui osservazioni devono essere presentate entro 60 giorni dalla pubblicazione (sui siti web istituzionali dell'autorità procedente e di quella competente sulla VAS, nonché a mezzo stampa) dell'ipotesi di piano o programma e del relativo Rapporto ambientale.

L'autorità preposta alla VAS, entro ulteriori 90 giorni, emette il **giudizio di compatibilità ambientale** contenente un parere ambientale articolato e motivato, il cui rilascio può anche essere condizionato all'adozione di specifiche modifiche ed integrazioni la cui necessità sia eventualmente emersa in sede istruttoria.

In attuazione del principio di trasparenza, la decisione finale di compatibilità deve essere messa a disposizione del pubblico attraverso adeguate forme di **pubblicità**, unitamente a tutta la documentazione istruttoria, e costituisce il presupposto indispensabile per poter consen-

tire all'autorità titolare della funzione pianificatoria o programmatica di proseguire con il procedimento di approvazione del piano o del programma. Ciò comporta, tra l'altro, che eventuali provvedimenti di approvazione adottati senza che si sia previamente e positivamente conclusa la procedura di VAS (ove prescritta) sono da considerare illegittimi e annullabili per violazione di legge.

Il ruolo della VAS, in realtà, non si esaurisce con il giudizio di compatibilità ambientale in quanto, come per la VIA, la *ratio* stessa dell'istituto richiede una successiva **fase di monitoraggio** del processo di attuazione dei piani o programmi, al fine, tra l'altro, di individuare tempestivamente gli eventuali effetti negativi impreveduti e adottare le opportune misure correttive.

Alla luce delle numerose affinità, sia procedurali che sostanziali, esistenti tra l'istituto della VIA e quello della VAS, il legislatore ha ritenuto opportuno prevedere **forme di coordinamento** e di semplificazione, volte, da un lato, a consentire la razionalizzazione dei modelli, e dall'altro, a ridurre al minimo indispensabile gli oneri in capo alle amministrazioni ed ai cittadini coinvolti. A tal fine, in particolare, è disposto che l'eventuale verifica di assoggettabilità a VIA di un progetto può essere condotta nell'ambito della VAS; e che per progetti assoggettati a VIA, da realizzarsi però in attuazione di piani o programmi già sottoposti a VAS, nella redazione dello Studio di impatto ambientale (interno alla VIA) possono essere utilizzate le informazioni e le analisi contenute nel Rapporto ambientale (interno alla VAS), e sono in ogni caso tenute in considerazione la documentazione e le conclusioni del procedimento di VAS.

7. Le autorizzazioni ambientali

L'autorizzazione è un atto amministrativo finalizzato alla rimozione di un ostacolo per l'esercizio di un'attività da parte del cittadino e comporta, quindi, la verifica di una serie di requisiti necessari per poter consentire il libero esplicarsi dell'iniziativa privata (v. Cap I). L'applicazione del principio di prevenzione e la connessa esigenza che si proceda ad una puntuale e tempestiva verifica dei potenziali impatti delle diverse attività private sull'ambiente comporta un **ampio uso delle autorizzazioni** in questo settore.

Sottoponendo l'avvio di una attività all'ottenimento di una previa autorizzazione, infatti, è possibile individuare fin dal principio standard o limiti, nonché obbligare il cittadino a presentare all'autorità compe-

tente una richiesta dettagliata che dimostri il rispetto dei suddetti standard. Il regime dell'autorizzazione consente all'Amministrazione, inoltre, di esercitare agevolmente un successivo potere di controllo (circa il fatto che l'attività sia effettivamente conforme a quella autorizzata) ed, eventualmente, di sanzionare il trasgressore.

Le autorizzazioni ambientali sono caratterizzate dal fatto di avere un contenuto complesso, in quanto non si limitano a permettere l'esercizio di un'attività, ma contengono anche una serie di prescrizioni relative a come tale attività debba essere svolta, ai limiti da rispettare, agli accorgimenti da predisporre, ecc. Si tratta del c.d. **carattere conformativo** dell'atto, che discende dall'esigenza di "controllare" il privato non solo al principio (verifica dei requisiti), ma nel corso dell'intera durata dell'attività, obbligandolo a rispettare standard e modalità di esercizio necessari per garantire la sostenibilità ambientale dell'iniziativa. Ciò comporta anche la previsione di una **durata** dell'efficacia delle autorizzazioni piuttosto limitata nel tempo, in modo da consentire periodicamente la rivalutazione dei presupposti di compatibilità e, se del caso, la loro modifica o integrazione.

Il carattere conformativo appartiene, in linea generale, anche agli atti di assenso o nulla-osta che le amministrazioni titolari della tutela di interessi ambientali sono in diverse occasioni chiamati a fornire, e da ciò discendeva altresì la non applicabilità del **regime del c.d. silenzio-assenso** (v. Cap. I). Tuttavia, la l. n. 124/2015 ha introdotto un art. 17-bis all'interno della legge generale sul procedimento amministrativo (l. n. 241/1990), con il quale è stata estesa anche alle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente la regola in base alla quale l'assenso o il nulla osta si intendono acquisiti in caso di mancata risposta nel termine previsto, con un'unica differenza, rappresentata dalla previsione di un termine più lungo per rispondere (90 giorni invece di 30).

Il regime autorizzatorio riguarda principalmente le attività commerciali ed industriali di maggiori dimensioni, e – attesa la loro idoneità ad impattare contemporaneamente su diversi fattori ambientali – emerge spesso l'obbligo di ottenere diverse autorizzazioni, almeno una per ciascun elemento ambientale (aria, acqua, suolo, ecc.), con conseguenziali molteplici procedimenti gestiti da altrettante amministrazioni. Al riguardo, da alcuni anni il legislatore si è posto l'obiettivo di **ridurre al minimo gli oneri burocratici** connessi all'avviamento di un'attività produttiva. Ragioni di competitività e sviluppo hanno imposto un intervento di razionalizzazione delle procedure connesse all'apertura di un'attività, ad esempio individuando un unico ufficio di riferimento,

quale centro di confluenza delle diverse istanze tese all'ottenimento dei molteplici atti autorizzativi necessari (v. Sportello unico per le attività produttive, SUAP), o introducendo **regimi autorizzatori semplificati**. Tra i principali interventi legislativi compiuti in tale ottica è possibile ricordare l'introduzione di due procedure autorizzatorie semplificate consistenti nell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e nell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA).

7.1. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA)

Nell'ipotesi in cui un cittadino intenda svolgere attività industriali o agricole ad elevato potenziale inquinante, è previsto un modello procedimentale semplificato, denominato **Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA)**, che consente il rilascio contestuale delle diverse autorizzazioni riguardanti le emissioni di sostanze nocive per l'ambiente. In pratica, in sostituzione dei singoli atti autorizzativi correlati ai diversi profili (aria, acqua, suolo, rifiuti, ecc.), è stata istituita una **procedura unitaria semplificata**, destinata a confluire in un unico provvedimento: colui che intende svolgere un'attività potenzialmente connotata da elevati impatti sull'ambiente, in tal modo, non è più tenuto a rivolgersi alle diverse amministrazioni competenti per la tutela dei singoli interessi, né ad ottenere un atto autorizzativo per ciascun fattore ambientale, risolvendosi il tutto in un singolo procedimento (di competenza di un'unica amministrazione) in cui si terrà conto dei diversi aspetti coinvolti.

L'istituto in questione, di derivazione europea, ha trovato la sua prima codificazione nella direttiva del Consiglio dell'Unione Europea n. 96/61/CE (IPPC *Integrated Pollution Prevention and Control*), attuata in Italia ad opera del d.lgs. n. 59/2005, decreto poi abrogato dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, che ha introdotto all'interno del T. U. Ambiente un Titolo III bis contenente la disciplina in materia di AIA, più volte aggiornata e modificata, da ultimo nel 2017 (cfr. art. 18, l. n. 167/2017).

L'introduzione dell'AIA non ha, tuttavia, solo l'obiettivo semplificare i procedimenti, bensì anche quello di **garantire una tutela maggiormente efficace** dei beni ambientali. A fronte di un'attività produttiva potenzialmente lesiva del bene ambiente, un approccio di tipo tradizionale/settoriale – consistente nell'analisi differenziata degli impatti che tale attività ha sui diversi fattori (acqua, aria, suolo, ecc.) e nel successivo rilascio di singole autorizzazioni – non sempre si rivela efficace. Il rischio di tale metodo è quello di non tenere conto del fenomeno del

trasferimento degli inquinanti da un recettore ad un altro (ad es. da idrico ad atmosferico): gli effetti nocivi derivanti dalla realizzazione e gestione di un'attività produttiva non consistono, infatti, nella mera somma dei livelli di inquinamento di acqua, aria e suolo singolarmente misurabili, in quanto tali effetti spesso si combinano tra loro causando un effetto inquinante esponenziale. Pertanto, un **approccio integrato**, attraverso cui la tutela dell'ambiente viene affrontata nel suo complesso in relazione alle diverse matrici che la compongono, non ha unicamente finalità di semplificazione, bensì anche di più elevata protezione dell'ambiente, essendo in grado di garantire quella visione unitaria dei fenomeni di inquinamento e delle loro interconnessioni, necessaria a fornire una realistica valutazione degli effetti nocivi scaturenti da un'attività produttiva.

Anche in caso di AIA la **competenza** è suddivisa tra lo Stato (Ministero dell'ambiente) e le Regioni (in rapporto alle dimensioni dell'impianto e della tipologia di attività) ma le **condizioni per il rilascio** sono comuni e concernono: l'assenza di fenomeni di inquinamento significativi; l'applicazione di un adeguato sistema di recupero dei rifiuti; il raggiungimento di determinati standard di efficienza energetica; la predisposizione di misure di prevenzione e controllo.

Il **procedimento** ha inizio con la presentazione di una modulistica piuttosto complessa, comprendente diverse schede tecniche (informazioni generali; dati e notizie sull'impianto da autorizzare; individuazione della proposta impiantistica ed effetti ambientali; modalità di gestione degli aspetti ambientali e piano di monitoraggio), accompagnate da una Sintesi non tecnica. La complessità documentale deriva dalla circostanza che – nell'ambito di un'unica istanza – è necessario dar conto di numerosi aspetti concernenti l'attività da intraprendere e i suoi potenziali effetti sui diversi fattori ambientali.

L'autorità competente, entro 30 giorni dalla presentazione della domanda, verifica la completezza della stessa (nel caso chiedendo le necessarie integrazioni) e comunica l'avvio del procedimento. Entro i successivi 15 giorni il privato, gestore dell'impianto, è tenuto a pubblicare su un quotidiano un annuncio contenente l'indicazione della localizzazione dell'impianto e il nominativo del gestore, nonché gli uffici ove è possibile prendere visione degli atti e trasmettere le **osservazioni**, da far pervenire entro ulteriori 30 giorni, da parte di chiunque sia interessato.

L'unificazione procedimentale e, ancor di più, l'attribuzione della competenza al rilascio dell'AIA alla sola autorità Ministeriale (o Regionale), richiede, ovviamente, l'utilizzo di **meccanismi di concerto e coor-**

dinamento tra le diverse amministrazioni originariamente competenti al rilascio delle autorizzazioni sostituite dall'AIA. Al riguardo, è sancita la possibilità di indire una **conferenza di servizi** in sede istruttoria, all'interno della quale devono pervenire le volontà finali di tutte le amministrazioni coinvolte, il cui eventuale dissenso al rilascio dell'AIA deve essere motivato e contenere necessariamente le indicazioni delle modifiche progettuali utili all'espressione dell'assenso, ossia al superamento delle ragioni del dissenso.

L'intero procedimento deve concludersi entro il termine di 150 giorni dalla presentazione dell'istanza, all'esito dei quali l'autorità competente deve pronunciarsi (positivamente o negativamente). Tale determinazione finale deve essere presa tenendo conto delle **migliori tecniche disponibili** (*Best Available Techniques* - BAT), ossia dei più avanzati risultati dello stato della tecnica relativi a metodi in grado di evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, ridurre le emissioni e l'impatto sull'ambiente nel suo complesso. Si tratta, in altri termini, di tecniche di progettazione, costruzione, manutenzione, esercizio e chiusura dell'impianto, che consentano di ottenere un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso, con il limite, tuttavia, della sostenibilità economica delle stesse, dovendo il gestore dell'impianto potervi accedere a condizioni ragionevoli.

Il **contenuto minimo** dell'AIA comprende innanzitutto l'analitica indicazione delle singole autorizzazioni sostituite, in modo che non vi siano equivoci su quali ulteriori autorizzazioni, a carattere non ambientale, il soggetto privato sia comunque tenuto ad acquisire. A questo si affianca la descrizione dei sistemi di controllo periodico, nonché la metodologia e frequenza delle misurazioni. Come già osservato, tuttavia, le autorizzazioni ambientali sono connotate anche da un ampio contenuto prescrittivo che, nel caso specifico dell'AIA, consiste, tra l'altro, nella indicazione delle: misure necessarie per soddisfare i livelli di protezione ambientale richiesti, compresi i valori limite di emissione; disposizioni per la gestione dei rifiuti; ulteriori condizioni che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee; modalità di esercizio relative ad ipotesi eccezionali (avvio, malfunzionamento o arresto definitivo dell'impianto).

La **durata** dell'AIA è pari a 10 anni, decorsi i quali si deve obbligatoriamente avviare la procedura di rinnovo, al fine di consentire all'autorità competente di perfezionare le prescrizioni e di ridefinire in senso maggiormente cautelativo i limiti, tenendo conto dei dati progressivamente raccolti circa l'efficienza dei sistemi di mitigazione e degli eventuali aggiornamenti delle BAT.

Nel caso in cui, nell'esercizio del **potere di controllo**, l'autorità competente si avveda dell'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, o dell'esercizio in assenza di autorizzazione, essa procede, in rapporto alla gravità delle infrazioni: a) ad una diffida per l'eliminazione delle irregolarità; b) ad una diffida con contestuale sospensione dell'attività; c) alla revoca dell'AIA, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o di reiterate violazioni che determinino situazioni di pericolo e di danno per l'ambiente; d) alla chiusura dell'impianto in caso di esercizio in assenza di AIA.

Come osservato nei precedenti paragrafi, mentre la VIA verifica la compatibilità di alcuni progetti di impianti industriali con il contesto ambientale in cui essi sono destinati ad inserirsi, l'oggetto dell'indagine dell'AIA è rappresentato dagli effetti inquinanti che nel tempo possano scaturire dall'attività realizzata in un determinato impianto. Frequentemente, pertanto, una medesima iniziativa economica risulta assoggettata ad entrambe le procedure e il legislatore ha cercato di individuare forme di semplificazione in grado di rendere meno gravoso per il privato il compimento del duplice iter valutativo. In particolare, è stabilito che l'AIA recepisca ed espliciti il provvedimento di VIA (già rilasciata) e le eventuali misure previste nel provvedimento di VIA per evitare, prevenire, ridurre o compensare gli impatti ambientali negativi.

Come ulteriore forma di semplificazione, è, poi, previsto che il provvedimento di VIA possa essere rilasciato insieme all'AIA ed alle altre autorizzazioni non "coperte" da quest'ultima, contemplando, in tal modo, non il semplice coordinamento tra le due procedure, ma un vero e proprio procedimento unico, destinato a confluire in un **provvedimento unico ambientale** sostitutivo di qualsiasi atto necessario per avviare l'attività. Anche in questo caso il recente d.l. n. 76/2020 (convertito in l.n. 120/2020) è intervenuto riducendo i termini procedurali e semplificando le modalità di dialogo tra le diverse amministrazioni coinvolte (cfr. art. 50).

Il più recente modello autorizzatorio semplificato è, invece, rappresentato dall'**Autorizzazione Unica Ambientale – AUA**, introdotta con il d.l. n. 5/2012 e disciplinata con il d.P.R. n. 59/2013. Anche in tale contesto si procede all'unificazione di più procedimenti autorizzatori a carattere ambientale, ma l'ambito di operatività comprende, in via residuale, tutti quegli impianti che – per dimensioni ridotte e tipologia di attività – non sono assoggettati alla procedura di AIA.

L'**obiettivo** del legislatore è agevolare le piccole e medie imprese nell'affrontare gli oneri economici e burocratici connessi al rispetto del-

le prescrizioni ambientali, attraverso la predisposizione di un procedimento snello, celere (non può durare più di 90 giorni) e destinato a concludersi con il rilascio di un unico atto sostitutivo di gran parte delle autorizzazioni richieste per la realizzazione e gestione dell'impianto.

Il regime semplificato ha avvio sin dalla presentazione della domanda, laddove è previsto che essa debba essere presentata, con modalità telematiche, allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), il quale provvede ad inoltrarla all'autorità competente individuata dalla legislazione regionale. Lo stesso SUAP, ove previsto, si occupa anche della eventuale convocazione della conferenza di servizi, nonché del rilascio dell'AUA, la cui **durata** è fissata in 15 anni.

8. *Le certificazioni ambientali*

Il modello tradizionale di tutela dei beni ambientali – fondato essenzialmente sulla fissazione di limiti e divieti, nonché sull'irrogazione di sanzioni in caso di mancato rispetto degli stessi – non è sufficiente, da solo, a garantire elevati livelli di protezione. Negli anni sono state, pertanto, introdotte anche politiche volte non ad imporre autoritativamente standard da rispettare (pena l'irrogazione di una sanzione), bensì a coinvolgere il cittadino nel “problema ambiente”, creando meccanismi operanti su base consensuale in grado di incentivare economicamente il rispetto dell'ambiente.

Uno degli **strumenti consensuali di tutela** di maggiore efficacia è rappresentato, senza dubbio, dalle certificazioni ambientali, volte a promuovere scelte ecocompatibili, facendo sì che per il mondo dell'impresa l'ambiente possa rappresentare anche un investimento, e non solo un costo. Un numero sempre maggiore di consumatori contempla, tra i fattori di scelta per orientarsi nel mercato, la sostenibilità ambientale dell'attività di impresa, sia in relazione all'intero ciclo di vita della stessa, sia in relazione al singolo prodotto, alla sua riciclabilità, alla quantità di energia da esso consumata, al ridotto numero di materie prime utilizzate nel suo ciclo produttivo.

All'imprenditore può convenire tenere in conto tale fenomeno sociale, effettuando investimenti volti ad acquisire fette di mercato non tramite la riduzione dei prezzi, bensì attraendo quella fascia di **consumatori portati ad attribuire valore alle esigenze sociali ed ambientali della collettività**, tanto da essere disposti a pagare di più un prodotto che rispetti tali esigenze e che sia parimenti efficiente. In questo modo,

da un lato, il singolo imprenditore ottiene un beneficio (incremento della propria clientela), e, dall'altro lato, si determinano conseguenze positive in termini di salvaguardia ambientale, immettono sul mercato beni il cui ciclo produttivo è caratterizzato dal rispetto di elevati standard di tutela ambientale.

Affinché tale processo possa realizzarsi, tuttavia, riveste un ruolo determinante la circostanza che la libera scelta di "investire" in prodotti ecocompatibili possa essere adeguatamente veicolata. È evidente, infatti, la rilevanza dell'uso di strumenti in grado di trasmettere al consumatore informazioni certe e dettagliate circa la qualità dei prodotti. Le certificazioni ambientali configurano, per l'appunto, documenti mediante i quali si offre all'impresa che volontariamente accetti di sottoporre a verifica il raggiungimento di alcuni standard da parte dei propri prodotti, la possibilità di ottenere un **attestato di qualità** – il cui valore è riconosciuto all'interno del mercato – spendibile nel rapporto con i consumatori.

L'ottenimento della certificazione consente all'impresa di adoperare anche una specifica **etichettatura** (sul prodotto, sul packaging, sui documenti di informazione al pubblico), la quale rappresenta un mezzo semplice ed efficace per attestare adeguatamente la reputazione ambientale dell'impresa: semplice in quanto l'apposizione di una mera etichetta, spesso rappresentata da un'immagine, sostituisce spiegazioni tecniche di difficile comprensione; efficace in quanto per ottenere la certificazione occorre superare un complesso procedimento di verifica gestito da organismi di controllo che godono della fiducia della collettività, in quanto pubblici o, comunque, estranei al mercato.

Le certificazioni ambientali possono riguardare sia i singoli prodotti/servizi, sia veri e propri **sistemi di gestione ambientale (SGA)**, concernenti la valutazione e la risoluzione dei principali problemi ambientali connessi all'organizzazione e all'intero processo produttivo di un'impresa. In merito a questi ultimi, i due principali SGA operanti nel nostro ordinamento sono il sistema europeo EMAS (*Eco-management and audit scheme*) ed il sistema internazionale ISO 14001.

Le norme **ISO 14001** impongono alle imprese che volontariamente si sottopongono ad esse l'adozione di una metodologia in grado di consentire loro di valutare i profili ambientali del proprio ciclo produttivo, individuando le criticità e le azioni necessarie a raggiungere maggiori livelli di protezione dell'ambiente. L'impresa deve innanzitutto definire gli obiettivi che intende raggiungere in termini di miglioramento delle prestazioni ambientali, redigendo un documento di politica ambientale,

per poi elaborare il vero e proprio sistema di gestione ambientale, verificandone nel tempo la funzionalità e sottoponendolo ad una valutazione esterna da parte di un soggetto terzo (ente certificatore), accreditato a livello nazionale. In particolare, il certificatore è chiamato a verificare la coerenza in astratto del sistema adottato, nonché – attraverso la fase di *audit* – ad assicurarsi che le modalità operative adottate siano efficaci e coerenti. L'impresa che ottiene il certificato ha diritto ad essere iscritta in un apposito elenco e sarà comunque sottoposta in seguito ad ulteriori procedure di *audit* di sorveglianza, ossia a verifiche periodiche da parte dell'ente certificatore circa il rispetto delle previsioni del SGA.

Il modello europeo **EMAS** – oggi disciplinato dal Regolamento 1221/2009/CE – ricalca l'impostazione appena descritta, estendendone però l'applicazione ad attività anche non a carattere industriale (supermercati, banche, alberghi, ospedali) ed incrementandone i livelli di garanzia e trasparenza, laddove prevede che l'intero processo si concluda con una dichiarazione ambientale obbligatoria convalidata da un soggetto pubblico, rappresentato in Italia dal Comitato ministeriale Ecolabel-Ecoaudit.

Come già evidenziato, la certificazione ambientale non si applica unicamente alle organizzazioni o ai siti industriali, bensì anche ai singoli prodotti o servizi. Se le certificazioni EMAS e ISO mirano essenzialmente a migliorare il modello organizzativo e gestionale delle imprese, il **marchio di qualità ecologica di prodotto** ha la funzione di incidere più specificamente sull'orientamento dei consumatori in sede di acquisto. In particolare, trova applicazione un modello volto a “mappare” l'intero ciclo di vita di un prodotto (*Life Cycle Analysis* – LCA) – dalla fase di pre-produzione (reperimento delle materie prime), passando per il processo di produzione vero e proprio (trattamenti), sino alla messa in commercio del bene (packaging, modalità di utilizzo, potenzialità di riciclaggio) – con la previsione di interventi mirati a ridurre gli impatti ambientali negativi ed a implementare l'uso razionale delle risorse.

Anche in relazione a tali certificazioni si registrano due sistemi principali, uno internazionale, ed uno europeo. Il primo concerne le serie **ISO 14020** (Etichette e dichiarazioni ambientali) e **ISO 14040** (Valutazione del ciclo di vita) ed è fondato sulla Dichiarazione ambientale di prodotto, con la quale il singolo produttore comunica ad un soggetto certificatore tutte le informazioni connesse al ciclo della vita del prodotto necessarie per poter ottenere la certificazione. Tra produttore e soggetto certificatore (privato) si stabilisce un rapporto contrattuale, ma l'adeguato livello di terzietà della valutazione è garantito dal fatto che

ciascuno Stato individua un organismo nazionale di accreditamento dei soggetti certificatori (in Italia: Accredia), chiamato ad attestare l'indipendenza degli organismi di certificazione privati ed il possesso delle competenze idonee per valutare il livello di qualità ambientale dei prodotti.

Il sistema di certificazione di prodotto europeo è, invece, rappresentato dal **certificato Ecolabel**. Attualmente disciplinato dal Regolamento 2010/66/CE, esso contraddistingue prodotti e servizi che, pur garantendo elevati standard prestazionali, sono caratterizzati da un ridotto impatto ambientale durante l'intero ciclo di vita. In Italia la competenza a pronunciarsi sulla domanda di assegnazione del marchio di qualità ecologica europeo spetta al Comitato ministeriale Ecolabel-Ecoaudit, che si avvale dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) per le verifiche tecniche e di laboratorio. La prestazione ambientale è valutata tenendo conto della durata della vita media dei prodotti, della loro riutilizzabilità/riciclabilità, della riduzione degli imballaggi e del loro contenuto di materiale riciclato. Una volta ottenuta l'assegnazione del certificato, il relativo logo (raffigurante una margherita stilizzata) può essere utilizzato sul packaging, sul prodotto stesso, nonché sul materiale promozionale ad esso associato.

9. La disciplina della tutela contro i danni all'ambiente

Ai sensi dell'art. 300 del T.U. Ambiente, viene definito **danno ambientale** qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima. Si tratta di una nozione ampia, che comprende lesioni scaturenti sia da azioni che da omissioni, nonché attività che anche solo indirettamente conducono ad un peggioramento dello stato di conservazione di un fattore ambientale. Il principio di riferimento è, evidentemente, quello del "**chi inquina paga**" (cfr. par. 2 di questo Capitolo), che si pone l'obiettivo di consentire l'individuazione di un responsabile, nonché di fornire gli strumenti idonei a reagire adeguatamente ad ogni ipotesi di danno.

In realtà, la frequente "non recuperabilità" delle risorse ambientali danneggiate fa sì che sia le pubbliche amministrazioni che i privati siano innanzitutto chiamati ad evitare che si giunga alla lesione del bene. A tal fine – in caso di pericolo, anche solo potenziale, per l'ambiente – la normativa attribuisce al Ministro dell'ambiente la facoltà di adottare

tutte le **misure di prevenzione** necessarie per limitare il rischio, a patto tuttavia che esse siano proporzionali e basate sull'esame dei potenziali vantaggi (pubblici) ed oneri (privati). Nel contempo, a ciascun cittadino è imposto l'obbligo di adottare le più idonee misure di messa in sicurezza nel caso in cui da una sua azione o omissione derivi una minaccia imminente di danno ambientale, provvedendo contestualmente a segnalare la circostanza a tutti i soggetti pubblici interessati (amministrazioni territoriali e Ministro), al fine di consentire l'attuazione degli eventuali ulteriori interventi a carattere preventivo.

Laddove, poi, non sia stato possibile scongiurare il danno, si pone la questione dei **criteri di imputazione della responsabilità**, ovvero se il soggetto debba essere considerato responsabile per il solo fatto di aver causato la lesione di quel determinato bene (responsabilità oggettiva) o unicamente nell'ipotesi in cui si dimostri che l'evento dannoso sia riconducibile ad una sua precisa volontà o negligenza (responsabilità per colpa). L'attuale disciplina, in realtà, contempla entrambe le ipotesi, e procede ad una differenziazione in ragione della tipologia di attività dalla quale è scaturito il danno: in caso di attività ritenute pericolose – indicate in un elenco allegato al T.U. Ambiente (ad es. gestione di rifiuti; trasporto di merci inquinanti; ecc.) – è previsto un criterio di imputazione di tipo oggettivo. Ciò vuol dire, ad esempio, che se un fulmine colpisce un automezzo che trasporta merci inquinanti e, in ragione di ciò, parte di quelle merci vengono sversate in un fiume, il soggetto titolare dell'attività di trasporto merci inquinanti è considerato responsabile di aver inquinato le acque del fiume, anche se ciò non dipende affatto da una sua azione o omissione. Al contrario, nelle restanti (prevalenti) ipotesi – ovvero in caso di attività non ritenute pericolose – per configurare la responsabilità è necessario dimostrare il dolo o la colpa di colui che ha arrecato il danno.

Un ulteriore profilo di notevole rilevanza è rappresentato dalla individuazione dei **soggetti legittimati ad agire** a tutela di una risorsa ambientale che è stata (o sta per essere) danneggiata. Come già osservato, i beni ambientali sono ormai quasi unanimemente inquadrati nell'ambito dei c.d. beni comuni, categoria di beni pubblici contraddistinta dal fatto di "appartenere" all'intera collettività ed essere fruibili dalla stessa in modo libero, senza forme di esclusione reciproca. Ciò si riflette sulle situazioni giuridiche soggettive, laddove il bene ambiente risulta principalmente oggetto di interessi diffusi, ossia di interessi privi di una determinata titolarità in quanto appartenenti indistintamente all'intera comunità. Da qui le difficoltà nell'individuare "chi" possa essere consi-

derato legittimato ad intraprendere un'azione giudiziaria in caso di lesioni arrecate al bene ambiente.

A ben vedere, in realtà, il bene ambiente è oggetto innanzitutto di doveri, piuttosto che di diritti, nel senso che chiunque ha il dovere individuale di garantire la conservazione dei fattori ambientali, proprio in quanto appartenenti all'intera collettività (nonché alle generazioni future, v. principio dello sviluppo sostenibile). A fronte di ciò il legislatore ha individuato nella pubblica amministrazione colei che ha il compito non solo di predisporre le diverse azioni volte a proteggere e valorizzare i beni ambientali, ma, nel caso, anche di agire in giudizio al fine di far valere la responsabilità di colui che ha provocato un danno ambientale.

In tal senso, l'art. 311 del T.U. Ambiente riconosce al solo Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la titolarità ad intraprendere l'azione giudiziaria per ottenere il risarcimento di un danno ambientale, provvedendo così ad accentrare la legittimazione in capo ad un unico soggetto pubblico. A regioni, province e comuni è, invece, riconosciuto unicamente un compito di immediata **segnalazione dell'esistenza di un danno ambientale** al Ministro, nonché la possibilità di agire avverso l'eventuale inerzia del Ministro dell'ambiente o per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale. In più, le sole associazioni riconosciute (v. par. 5.3 di questo Capitolo) sono legittimate anche ad intervenire in un giudizio di risarcimento avviato dal Ministro.

Un danno, in generale, può essere risarcito in due modi distinti: **in forma specifica** (mediante ripristino dello stato dei luoghi a spese del responsabile), o **per equivalente** (mediante la condanna al pagamento di una somma di denaro). Nel settore della tutela ambientale, tuttavia, è stata esclusa la possibilità di optare per un risarcimento per equivalente patrimoniale. La *ratio* di tale regime preferenziale è rinvenibile nella circostanza che in materia ambientale il mero risarcimento pecuniario riveste un valore a dir poco irrisorio di fronte ad un danno spesso incalcolabile, dovendosi, quindi, sempre tendere al ripristino dello *status quo ante*.

La più rilevante novità apportata in tema di danno ambientale da parte del T.U. Ambiente (in attuazione di quanto previsto dalla direttiva europea 2004/35/CE) è rappresentata dall'introduzione di un **procedimento amministrativo di tutela** in ipotesi di danno ambientale, procedimento destinato ad affiancarsi a quello giudiziario. In particolare, al Ministro è attribuita la facoltà – in alternativa alla presentazione di un

ricorso giurisdizionale – di emanare un’ordinanza di ripristino e di risarcimento del danno ambientale. A tal fine, il Ministro deve innanzitutto procedere ad una attività istruttoria – in contraddittorio con i responsabili – consistente nell’accertamento dei fatti, nella selezione delle misure di riparazione più idonee, nonché nell’individuazione dei trasgressori. In relazione a tale ultimo profilo, l’attuale disciplina prevede un’ipotesi di **responsabilità solidale** in capo al responsabile effettivo (ad es. dipendente che ha inquinato), e in capo a colui a favore del quale è stato commesso il fatto (ad es. titolare dell’impresa), ciò al fine di responsabilizzare il settore produttivo ad investire adeguatamente anche nella formazione del personale a cui sono affidate mansioni potenzialmente pericolose per l’ambiente.

Qualora all’esito dell’istruttoria sia stato accertato un fatto che abbia causato un danno ambientale ed il responsabile non abbia immediatamente e spontaneamente attivato le procedure di ripristino, il Ministro dell’ambiente, con ordinanza esecutiva, ingiunge il ripristino ambientale entro un termine stabilito e, solo nell’eventualità in cui ciò non avvenga, impone con nuova ordinanza il pagamento di una somma pari al valore economico del danno accertato.

Riferimenti giurisprudenziali

1. La nozione giuridica di ambiente.

Corte cost., 17 gennaio 2019, n. 7, in *www.cortecostituzionale.it*: “Il carattere trasversale della materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell’ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell’esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata”.

Cass. civ., sez. III, 19 giugno 1996, n. 5650, in *Foro it.*, 1996, I, 3062: “L’ambiente, teso in senso unitario (come bene pubblico complesso, bene-valore, poiché presenta, nella sua intrinseca sostanza, almeno tre valori fondamentali o fattori costitutivi, rappresentati dalle coppie estetico-culturale, igienico-sanitaria ed ecologica-abitativa) asurge a bene pubblico di natura immateriale”.

2. I principi in materia di tutela ambientale

Cons. Stato, sez. III, 3 ottobre 2019, n. 6655, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il c.d. «principio di precauzione», di derivazione comunitaria (art. 7, Regolamento n. 178 del 2002), impone che quando sussistono incertezze o un ragionevole dubbio riguardo all’esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure di protezione senza dover attendere che siano pienamente dimostrate l’effettiva esistenza e la gravità di tali rischi; l’attuazione del principio di precauzione comporta dunque che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un’attività potenzialmente pericolosa, l’azione dei pubblici poteri debba tradursi in una prevenzione anticipata rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche”.

Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 25 settembre 2013, n. 21, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Per prevenire il rischio del verificarsi di danni all’ambiente, il principio di precauzione legittima l’adozione di misure di prevenzione, riparazione e contrasto ad una fase nella quale il danno non solo non si è ancora verificato, ma non esiste neanche la piena certezza scientifica che si verificherà. In altri termini, la ricerca di livelli di sicurezza sempre più elevati porta ad un consistente arretramento della soglia dell’intervento delle Autorità a difesa della salute dell’uomo e del suo ambiente: la tutela diviene “tutela anticipata” e oggetto dell’attività di prevenzione e di riparazione diventano non soltanto i rischi conosciuti, ma anche quelli di cui semplicemente si sospetta l’esistenza”.

T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 28 marzo 2013, n. 804, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “A fronte del superamento dei valori limite dell’inquinamento atmosferico, è legittimo il provvedimento che introduce un regime circolatorio differenziato, in base alle prestazioni ambientali dei mezzi adibiti al trasporto, con la creazione di un sistema che prevede fasce orarie più ampie, per la circolazione dei veicoli meno inquinanti, e, al tempo stesso, una disciplina più restrittiva per i veicoli cui sono imputabili le maggiori emissioni di sostanze inquinanti, sino ad arrivare, in taluni casi, al divieto assoluto di circolazione”.

3. La nozione di sviluppo sostenibile

Cons. Stato, sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246, in *www.giustizia-*

amministrativa.it: “Nella ricerca del punto di equilibrio tra realizzazione di infrastrutture e tutela dell’ambiente e del paesaggio, in cui si concretizza il principio dello sviluppo sostenibile, si dovrebbe ragionare, con prospettiva rovesciata, di protezione sostenibile: non di sfruttamento economico dell’ecosistema compatibile con l’esigenza di protezione dunque, ma di valutazione dei vantaggi economici che la protezione in sé assicura senza compromissione di equilibri economici essenziali per la collettività; con la conseguenza di ammettere il coordinamento tra interesse alla protezione integrale ed altri interessi solo negli stretti limiti in cui l’utilizzo del territorio non alteri in modo significativo il complesso dei beni compresi nell’area protetta”.

Cass. pen., sez. III, 8 febbraio 1999, n. 494, in *Foro it.*, 1999, 365: “L’obbligo giuridico di assicurare un elevato livello di tutela ambientale impone l’integrazione degli strumenti giuridici tecnici, economici e politici per uno sviluppo economico davvero sostenibile ed uno sviluppo sociale che veda garantita la qualità della vita e l’ambiente quale valore umano fondamentale di ogni persona e della società”.

4. *Il ruolo di Stato, Regioni ed Enti locali*

Corte cost., 12 luglio 2017, n. 170, in *www.cortecostituzionale.it*: “Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 38, comma 10, d.l. 12 settembre 2014, n. 133, conv., con modif., in l. 11 novembre 2014, n. 164, censurato, per violazione degli artt. 117, commi 2, 3 e 4, e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., nella parte in cui, nell’introdurre una deroga al divieto di attività minerarie in mare — altrimenti assenti alla stregua del generale regime giuridico dei titoli abilitativi — «in ambiti posti in prossimità delle aree di altri Paesi rivieraschi» oggetto di attività analoghe, integrerebbe la fattispecie di chiamata in sussidiarietà che esigerebbe l’intesa con le Regioni interessate anziché il mero parere delle stesse. Infatti, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica la sussistenza di una competenza regionale. Le regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare. Ne consegue l’infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l’intesa”.

5. *Il ruolo dei cittadini*

T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 26 settembre 2011, n. 4489, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L’interesse diffuso o collettivo trascende il singolo cittadino per riferirsi alla comunità nel suo complesso, esso è di tutti e di nessuno singolarmente considerato (come l’interesse alla tutela dell’ambiente o dei beni archeologici, al governo del territorio, il diritto alla salute e simili); esso, sebbene riferibile ad una categoria di soggetti (i componenti la comunità locale), deve trascendere i singoli interessi, non potendo rappresentare la mera sommatoria di interessi individuali, che sono singolarmente tutelabili”.

Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *www.cortecostituzionale.it*: “L’ambiente è, quindi, un bene giuridico in quanto riconosciuto e tutelato da norme. Non è certamente possibile oggetto di una situazione soggettiva di tipo appropriativo: ma, appartenendo alla categoria dei c.d. beni liberi, è fruibile dalla collettività e dai singoli”.

5.1. *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*

T.A.R. Campania, Napoli, sez. VI, 22 novembre 2019, n. 5511, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La disciplina dell’accesso ai documenti amministrativi in materia ambientale, specificamente contenuta nel d.lg. 19 agosto 2005 n. 195, prevede un regime di pubblicità tendenzialmente integrale dell’informativa ambientale, sia per ciò che concerne la legittimazione attiva, ampliando notevolmente il novero dei soggetti legittimati all’accesso in materia ambientale, sia per quello che riguarda il profilo oggettivo, prevedendosi un’area di accessibilità alle informazioni ambientali svincolata dai rispettivi presupposti di cui all’art. 22 e ss., l. n. 241 del 1990. In particolare, nell’ottica di consentire il più ampio accesso alle informazioni in questione, sotto il profilo soggettivo, il richiedente non è tenuto a specificare il proprio interesse e, sul versante oggettivo, sono escluse solo richieste manifestamente irragionevoli e formulate in termini eccessivamente generici”.

5.2. *La partecipazione del cittadino ai procedimenti ambientali*

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 7 luglio 2009, n. 1786, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Poiché il modello di *governance* ambientale si fonda sulla massima trasparenza dell’azione amministrativa

e sulla più ampia partecipazione dei soggetti privati (preferibilmente organizzati mediante enti esponenziali) ai processi decisionali, deve giocoforza convenirsi sulla necessità che gli stessi soggetti privati possano agire, a tutela degli interessi della collettività in materia ambientale e sanitaria, anche mediante la richiesta di attivazione di determinati poteri pubblicistici”.

5.3. Le associazioni ambientali

Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La legittimazione, ai sensi dell’art. 13, l. 8 luglio 1986 n. 349, delle associazioni ambientaliste di dimensione nazionale e ultraregionale all’azione giudiziale, non esclude di per sé sola analogha legittimazione ad agire in ambito territoriale ben circoscritto, e ciò anche per i meri comitati spontanei che si costituiscono al precipuo scopo di proteggere l’ambiente, la salute e/o la qualità della vita delle popolazioni residenti su tale circoscritto territorio. Altrimenti opinando, le località e le relative popolazioni, interessate da minacce alla salute pubblica o all’ambiente in un ambito locale circoscritto, non avrebbero autonoma protezione, in caso di inerzia delle associazioni ambientaliste espressamente legittimate per legge. Ne consegue che il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi incidenti sull’ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purché perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale ed abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un’area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume lesa”.

6. I procedimenti di tutela ambientale per la valutazione di fattibilità di piani, programmi e progetti

Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2012, n. 1541, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Il principio preventivo si basa sulla fiducia del sapere scientifico come tecnica di azione sociale indispensabile nella formulazione di regole giuridiche di condotta. Esso va applicato a tutti i progetti, piani e programmi ambientali ed è volto a ridurre al minimo l’impatto sugli interventi ambientali a valle”.

6.1. *La valutazione di impatto ambientale (VIA)*

T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 2 maggio 2019, n. 5548, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Alla stregua dei principi comunitari e nazionali, la valutazione di impatto ambientale non concerne una mera e generica verifica di natura tecnica circa l’astratta compatibilità ambientale dell’opera, ma deve implicare la complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull’ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto – alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa « opzione zero » – il sacrificio imposto all’ambiente rispetto all’utilità socio – economica perseguita. Nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l’Amministrazione esercita, dunque, un’amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta, al contempo, profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionali in relazione all’apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti”.

Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2012, n. 1541, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Secondo gli art. 5 e 22 e l’allegato 7 d.lg. 3 aprile 2006 n. 152 lo studio di impatto ambientale (s.i.a.), predisposto ai fini del procedimento di valutazione di impatto ambientale (v.i.a.), deve contenere una valutazione concernente le conseguenze che l’intervento oggetto dello studio è atto a produrre sull’ambiente e quindi contenere l’indicazione analitica dei potenziali impatti ambientali negativi rilevanti derivanti dalla realizzazione e gestione dell’impianto (nella fattispecie una discarica), nonché le misure previste per il monitoraggio, oltre che la rappresentazione dei possibili effetti cumulativi dovuti ad altre opere preesistenti”.

6.2. *La valutazione ambientale strategica (VAS)*

Corte giustizia UE, sez. II, 7 giugno 2018, n. 671, in *Foro amm.*, 2018, 937: “Ai fini dell’obbligo di sottoposizione alla valutazione ambientale strategica (VAS), la nozione di “piani e programmi” si riferisce a qualsiasi atto che, definendo norme e procedure di controllo applicabili al settore interessato, fissa un insieme significativo di criteri e di modalità per l’autorizzazione e l’attuazione di uno o più progetti idonei ad avere un impatto notevole sull’ambiente e, pertanto, vi rientra un regolamento urbanistico regionale, che contiene determinate prescrizioni per

l'esecuzione di progetti urbanistici, quali prescrizioni relative al riassetto di aree adiacenti agli immobili e altri spazi liberi, zone di passaggio, cortili e giardini, alle recinzioni, all'allacciamento degli edifici alle reti e alla fognatura, alla raccolta delle acque piovane e alle diverse caratteristiche delle costruzioni”.

7. Le autorizzazioni ambientali

Corte cost., 18 luglio 2014, n. 209, in *www.cortecostituzionale.it*: “È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 250, l. reg. Campania 15 marzo 2011 n. 4, nella parte in cui prevede che “L'autorità competente provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda. Se detta autorità risulta inadempiente nei termini sopra indicati, l'autorizzazione si intende temporaneamente concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca”. La disposizione censurata viola la competenza esclusiva statale in materia di ambiente (alla quale va ascritta la disciplina degli scarichi in fognatura) in quanto determina livelli di tutela ambientale inferiori rispetto a quelli previsti dalla legge statale, segnatamente dall'art. 124, comma 7, d.lg. n. 152 del 2006 - che fissa, invece, il termine perentorio di 90 giorni per la concessione dell'autorizzazione - e dall'art. 20, comma 4, l. n. 241 del 1990, che esclude l'applicabilità del “silenzio-assenso” alla materia ambientale (sent. n. 225, 315 del 2009, 44, 187 del 2011, 134 del 2004)”.

7.1. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA)

T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 20 marzo 2019, n. 607, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “Stante la autonomia dei relativi procedimenti, ben potrebbe essere negata l'autorizzazione integrata ambientale anche in presenza di una valutazione di impatto ambientale positiva, mentre una valutazione di impatto ambientale negativa preclude senz'altro il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale”.

T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 28 giugno 2018, n. 4304, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “L'autorizzazione integrata ambientale è un istituto introdotto nel nostro ordinamento dal d.lg. 18 febbraio 2005 n. 59, emanato in attuazione integrale della Direttiva n. 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, che si propone, ai fini di maggiore efficacia ed efficienza, di sostituire con un

unico titolo abilitativo i molti che, in precedenza, erano necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, consentendo così all'imprenditore che lo gestisce, di avere come interlocutore un unico ente pubblico — in Italia, la Regione — con intuibile economia di tempo e di risorse nonché con l'eliminazione del rischio di valutazioni contraddittorie da parte di enti diversi, sia pure nell'ambito dell'esercizio delle (diverse) rispettive competenze. In tale prospettiva, il modulo impiegato dalla Conferenza di Servizi, ai sensi dell'art. 14 della l. n. 241 del 1990, è funzionale alla confluenza, in un unico ambito, dell'apporto di tutte le Amministrazioni interessate”.

8. *Le certificazioni ambientali*

Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2016, n. 2903, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “In materia di appalti per l'affidamento dei servizi di igiene urbana, la certificazione EMAS (acronimo di Eco-Management and Audit Scheme) ex d.m. 13 febbraio 2014 costituisce un mezzo di prova – alternativo ad altre certificazioni e non avente carattere assorbente – del requisito di gestione ambientale posseduto dall'impresa; la registrazione EMAS, infatti, è uno strumento proposto dalla Comunità Europea, al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni (aziende, enti pubblici, ecc.) per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali su una corretta gestione ambientale e non costituisce, pertanto, l'unica certificazione sul possesso di un adeguato sistema di gestione ambientale”.

Giurì cod. aut. pubbl.ria, 25 marzo 2014, n. 15, in *Rassegna di diritto farmaceutico*, 2014, 636 “Un prodotto può essere definito ecologico quando ha minore impatto ambientale rispetto agli altri prodotti della propria categoria a parità delle altre prestazioni, ad esempio con emissioni inquinanti più basse o con minori consumi di energia, essendo pacifico che, allo stato, il sistema non esclude che la qualità di “ecocompatibilità” possa competere anche fuori dal quadro designato dalla disciplina Ecolabel, introdotta dal Regolamento n. 66/2010/Ce, la cui procedura non certifica che le componenti del prodotto siano naturali o di origine vegetale, essendo un sistema a base volontaria il cui adeguamento pone capo all'autorizzazione dell'uso facoltativo del marchio “Ecolabel EU”, quindi la possibilità, ma non l'obbligo, di riportare in etichetta contenuti predefiniti”.

9. La disciplina della tutela contro i danni all'ambiente

Cons. Stato, sez. IV, 7 gennaio 2020, n. 122, in *www.giustizia-amministrativa.it*: “La messa in sicurezza di un sito, nell’ambito della prevenzione e riparazione del danno ambientale, grava sul proprietario o detentore del sito da cui si evincono i danni all’ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone l’accertamento del dolo o della colpa”.

Cass. civ., sez. III, 13 agosto 2015, n. 16807, in *Guida al diritto*, 2015, 42, 41: “Il danno ambientale è sempre – cioè anche prima della codificazione – stato oggetto di tutela, per essere immanente nell’ordinamento, sia pur in primo tempo mediante il riferimento a parametri anche differenti o in via indiretta, il diritto alla integrità dell’ambiente, mentre la diversa disciplina via via succedutasi si è limitata a modulare le modalità del relativo risarcimento, dapprima per equivalente e ora, esclusivamente in forma specifica”.

Bibliografia essenziale

M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, 2007; M. CALABRÒ, *Potere amministrativo e partecipazione procedimentale. Il caso ambiente*, Napoli, 2004; M. CALABRÒ, L. GIANI, *Diritto dell'ambiente*, in A. POLICE, M.R. SPASIANO (a cura di), *Manuale di governo del territorio*, 2016, 255 ss.; M. CALABRÒ, *La legittimazione ad agire a tutela delle risorse ambientali: la prospettiva dei beni comuni*, in *Dir. e società*, 4/2016, 807 ss.; A. CROSETTI, R. FERRARA, C.E. GALLO, S. GRASSI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014; A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2018; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2018; F. DE LEONARDIS, *Il futuro del diritto ambientale: il sogno dell'economia circolare*, in AA.VV., *Studi in tema di economia circolare*, Macerata, 2019, 11 ss.; G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto dell'ambiente. Principi, concetti, istituti*, Napoli, 2013; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012; N. LUGARESÌ, *Diritto*

dell'ambiente, Padova, 2020; A. MASSERA, (a cura di), *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze, istituzioni e diritto*, Napoli, 2011; M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. quadr. di diritto dell'ambiente*, 1-2/2012, 62 ss.; G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017; M.A. SANDULLI, *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario temperamento*, in *Riv. giur. edilizia*, 2001, 3 ss.; M.R. SPASIANO, *Interessi pubblici e soggettività emergenti. Gli organismi non lucrativi di utilità sociale*, Napoli, 1996.

FOCUS

GUIDO CAPALDO*

NORME GIURIDICHE E ORGANIZZAZIONE
DELLA GESTIONE: IMPLICAZIONI PER LA FORMAZIONE
DEGLI INGEGNERI GESTIONALI

La laurea magistrale in Ingegneria gestionale ha l'obiettivo di fornire conoscenze approfondite della gestione aziendale nei principali ambiti funzionali, della struttura e del funzionamento delle diverse tipologie di sistemi avanzati di produzione e logistici, delle tecnologie industriali e degli aspetti economici e organizzativi collegati. Gli obiettivi formativi includono, tra gli altri, la capacità di modellizzazione, progettazione e revisione dei processi aziendali e degli assetti organizzativi, alla luce soprattutto dei cambiamenti negli obiettivi strategici e dell'adozione di nuove tecnologie, in particolare quelle dell'informazione e della comunicazione.

Una significativa percentuale di laureati trova impiego in società di consulenza aziendale nell'ambito di progetti di innovazione tecnologica nel corso dei quali occorre tener conto anche delle diverse implicazioni e dei diversi impatti che la tecnologia comporta sugli assetti organizzativi, sui ruoli professionali, sul fabbisogno di nuove competenze, sulle relazioni tra gli individui.

Nel corso degli studi, diverse sono le materie di insegnamento relative alla comprensione ed allo studio dell'organizzazione, delle funzioni e dei processi aziendali.

Alla luce degli obiettivi formativi del corso di studi e della classe di lauree di appartenenza, la schematizzazione dell'organizzazione e del suo funzionamento è prevalentemente di tipo "tecnico razionale". Si punta cioè soprattutto ad evidenziare quali sono le possibili "leve di intervento" da utilizzare per modificare gli assetti organizzativi ed i processi aziendali al fine di poter migliorare le performance operative dell'azienda (tempi di attraversamento dei reparti produttivi, qualità dei prodotti, costi di produzione, etc.) e quelle economico finanziarie (redditività, etc.).

Lo schema di analisi organizzativa cui si fa prevalentemente riferimento nel corso degli studi è quello basato sulla rappresentazione dell'organizzazione come "sistema aperto".

* Ordinario di Ingegneria Economico Gestionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

“Sistema” in quanto sono diverse e tra loro interdipendenti le variabili sulle quali intervenire per “migliorare il funzionamento dell’organizzazione”

“Aperto” perché le decisioni strategiche del vertice manageriale devono tener conto dei diversi mutamenti nell’ambiente nel quale opera l’impresa (ambiente socio-culturale, mercato, tecnologie, etc) al fine di identificare gli obiettivi relativi alla creazione di valore non solo per imprenditore/azionisti ma anche per i lavoratori e per il sistema socio economico territoriale

In una tale visione i “vincoli” dell’organizzazione e dell’azione organizzativa sono:

- l’assetto istituzionale: insieme dei soggetti che definisce gli obiettivi dell’organizzazione, i vincoli da rispettare, le priorità di azione.
- l’assetto tecnico: tecnologie disponibili, know-how, etc.
- l’assetto patrimoniale: valore delle risorse a disposizione dell’organizzazione
- l’assetto relativo al personale: criteri per la selezione e l’assunzione del personale, normative da rispettare, contrattazione sindacale, etc.

Alla luce dei quattro “vincoli” sopra elencati, l’assetto organizzativo consente all’azienda di governare il processo di combinazione economica tra le diverse risorse (personale, materiali, tecnologie) facendo in modo che i risultati di tale processo siano rispondenti alle aspettative dei soggetti che costituiscono l’assetto istituzionale (non solo proprietà e consiglio di amministrazione ma, in senso più ampio, tutti gli stakeholder). Ciò attraverso interventi sui diversi elementi del sistema organizzativo: organigramma, contenuti delle posizioni di lavoro del personale, sistemi di gestione, modalità di coordinamento, stili di direzione, cultura organizzativa, competenze professionali.

Tale impostazione di tipo “tecnico razionale” non entra nel merito dei vincoli giuridici e normativi che pur possono avere significativa influenza sulle decisioni del *management* per quanto riguarda sia le decisioni strategiche sia la gestione operativa dell’organizzazione.

Per quanto riguarda il primo aspetto, a titolo di esempio si possono citare:

- gli obiettivi strategici relativi a fusioni, acquisizioni di rami d’azienda, partnership
- le decisioni relative all’export ed all’internazionalizzazione dei mercati
- gli investimenti in altri Paesi, come ad esempio la realizzazione di unità produttive all’estero

- le strategie commerciali e di *marketing* particolarmente “aggressive” attraverso il ricorso alla rete che possono avere impatto sul diritto alla *privacy* dei consumatori

Per quanto riguarda le decisioni relative alla gestione operativa dell'azienda vanno citate innanzitutto, per quanto riguarda la preparazione degli ingegneri gestionali:

- le normative relative alla sicurezza ed alla salute dei lavoratori
- le normative che si riferiscono alla gestione contabile ed amministrativa
- le normative relative alla contrattualistica, queste di particolare importanza data la crescente complessità delle “catene di fornitura e subfornitura” nella gestione dei sistemi manifatturieri e le implicazioni che la gestione di tali relazioni comporta per quanto riguarda non solo i costi dei beni prodotti ma anche la qualità dei prodotti finiti ed i tempi di produzione.

Esistono poi numerose altre esigenze di conoscenza della normativa, tutte importanti, che diventano indispensabili per alcuni profili professionali.

Il laureato in ingegneria gestionale che nel corso della sua carriera professionale assumerà incarichi relativi alla gestione di stabilimenti o di settori aziendali non potrà non conoscere in maniera approfondita le norme relative ai diritti del lavoro, alle relazioni con le Organizzazioni Sindacali, al trattamento della *privacy*, alle differenze di genere, etc.

Le norme relative al diritto dei lavoratori ed alle relazioni con le Osservazioni Sindacali sono essenziali nell'ambito dei progetti di innovazione tecnologica e di riprogettazione organizzativa.

Si tratta di progetti nei quali sono frequentemente coinvolti i laureati in ingegneria gestionale e che hanno un forte impatto non solo sull'occupazione ma anche sui profili professionali e sulle competenze dei lavoratori.

È opportuno a tal proposito considerare le tecnologie digitali riconducibili al paradigma di Industria (Manifattura avanzata, Robotica collaborativa, Stampa 3D, Realtà virtuale & aumentata, etc.).

Il successo dell'adozione di tali tecnologie dipende molto dalla capacità del management di intervenire sul sistema organizzativo aziendale per adeguarle alle potenzialità delle nuove tecnologie abilitanti e costruire l'“allineamento” tra il cambiamento tecnologico ed il sistema organizzativo (struttura, ruoli, competenze professionali, sistemi di *governance*).

Occorre però tenere presente che l'adozione di tali tecnologie com-

porta una serie di cambiamenti nei processi produttivi, nelle figure professionali che operano nell'ambito dei sistemi produttivi, nella discrezionalità ed autonomia professionale di tali figure professionali, nelle competenze professionali. La limitata conoscenza delle normative relative al diritto del lavoro, nelle sue varie articolazioni, può costituire un limite all'azione dei manager impegnati nei progetti di cambiamento. Anche a tali cause possono essere ricondotte le "resistenze" al cambiamento che spesso insorgono e che possono portare anche al fallimento dei progetti di innovazione

Un discorso a parte merita tutto ciò che riguarda i rapporti dei laureati in Ingegneria, nel corso della loro esperienza professionale, con la Pubblica Amministrazione.

Il fabbisogno, in tal caso, di conoscenze relative a fondamenti di diritto amministrativo, appare evidente sia nel caso il Laureato in Ingegneria dovesse intraprendere l'attività libero professionale sia nel caso in cui dovesse optare per il lavoro come dipendente presso Imprese o Società di Servizi.

Per quanto riguarda l'attività professionale, basti pensare all'importanza del mercato pubblico nel nostro Paese non solo per quanto riguarda le opere civili ma anche per tutta una serie di attività che possono costituire oggetto di prestazione professionale da parte degli Ingegneri (informatica, formazione, consulenza organizzativa, etc.).

Per quanto riguarda il lavoro come dipendente va tenuta presente la mole di rapporti che qualsiasi azienda ha con l'amministrazione sia nell'ambito dei processi di finanziamento, sia in quelli funzionali, ogni qual volta segmenti dell'attività aziendale entrino in contatto con procedimenti tipicamente amministrativi.

Ciò riguarda in particolare i laureati in Ingegneria che operano nel settore delle opere civili, nelle Società di Ingegneria, nelle Società che erogano servizi di pubblica utilità. In particolare, nei primi due casi la conoscenza degli istituti basilari di diritto amministrativo è necessaria per gli ingegneri per tutte le attività relative alla partecipazione a gare per l'affidamento di opere e servizi pubblici e, in caso di aggiudicazione, per tutte le interazioni con la Stazione Appaltante. Tali conoscenze sono altresì fondamentali per consentire all'ingegnere di interagire efficacemente e tempestivamente con i Consulenti Legali dell'azienda incaricati di presentare ricorsi o gestire il contenzioso con la Pubblica Amministrazione.

Sintetizzando, il profilo del laureato in ingegneria gestionale magistrale si basa soprattutto sulla capacità di modellizzazione, progettazio-

ne e revisione dei processi aziendali e degli assetti produttivi ed organizzativi, alla luce degli obiettivi strategici e dell'adozione di nuove tecnologie.

Ma l'applicazione di tali capacità nei contesti organizzativi non può prescindere da una adeguata conoscenza giuridica e da una adeguata formazione in particolare per quanto riguarda la gestione dei progetti di innovazione che hanno un significativo impatto sul sistema sociale delle imprese e la gestione delle crisi e delle emergenze (quali quelle che stiamo vivendo in questo difficile momento) e l'interazione con la Pubblica Amministrazione che costituisce un elemento trasversale alle diverse tipologie di impiego dei laureati in Ingegneria Gestionale (Aziende Manifatturiere, Società di Ingegneria, Imprese del Settore dell'Edilizia, Società di Consulenza, Libera Professione).

FURIO CASCETTA* – ALFREDO GUARDIANO**

INGEGNERIA E DIRITTO:
UN BINOMIO IMPRESCINDIBILE

Nella formazione dei giovani ingegneri non può non assumere un rilievo decisivo la conoscenza del Diritto. I diversi percorsi lavorativi aperti dalla laurea in Ingegneria possono coinvolgere, e, di fatto, spesso coinvolgono, profili di responsabilità civile, penale ed amministrativa, che necessitano di una adeguata consapevolezza dei “rischi giuridici”, collegati allo svolgimento dell’attività professionale.

Come è stato rilevato *“L’ingegnere è un professionista laureato ed abilitato ad esercitare un’attività ricompresa in una delle branche dell’ingegneria, ossia quella vasta disciplina che sfrutta le conoscenze scientifiche per applicarle alla tecnica cioè alla progettazione, realizzazione e gestione di dispositivi, macchine, strutture, sistemi e impianti al fine di soddisfare determinati bisogni”*.

In particolare, l’art. 51 del R. D. n. 2537/1925 (Regolamento per le professioni di ingegnere e di architetto), dispone che *«sono di spettanza della professione d’ingegnere, il progetto, la condotta e la stima dei lavori per estrarre, trasformare ed utilizzare i materiali direttamente od indirettamente occorrenti per le costruzioni e per le industrie, dei lavori relativi alle vie ed ai mezzi di trasporto, di deflusso e di comunicazione, alle costruzioni di ogni specie, alle macchine ed agli impianti industriali, nonché in generale alle applicazioni della fisica, i rilievi geometrici e le operazioni di estimo»*.

L’art. 52 della medesima Legge professionale specifica che *«formano oggetto della professione di ingegnere quanto di quella di architetto le opere di edilizia civile, nonché i rilievi geometrici e le operazioni di estimo ad essa relative»*.

* Ordinario di Fisica Tecnica Industriale, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

** Consigliere di Corte di Cassazione.

Orbene, rispetto alla originaria formulazione normativa, si è oggi notevolmente ampliato il campo delle competenze messo a disposizione nei corsi di laurea in Ingegneria.

Paradigmatica, in questo senso, è l'offerta formativa del Dipartimento di Ingegneria dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, che comprende le competenze tecnico-scientifiche delle seguenti tre aree: l'ingegneria civile, quella industriale e quella dell'informazione.

Come si vede rispetto al profilo tradizionale dell'ingegnere "progettista", attualmente il ventaglio delle competenze formative e dei relativi sbocchi occupazionali, si è notevolmente ampliato.

Ad esempio, un laureato in ingegneria civile, oltre al tradizionale sbocco professionale nell'ambito delle strutture e delle costruzioni, potrà sviluppare il proprio percorso lavorativo all'interno delle pubbliche amministrazioni, nell'urbanistica, nel mondo bancario-assicurativo, nel settore ambientale.

Al tempo stesso un ingegnere laureato nel settore industriale (ingegneria meccanica, ingegneria aerospaziale o ingegneria gestionale), oltre al tradizionale impiego nel settore delle industrie di produzione di beni e servizi, potrà svolgere attività lavorative anche nei diversi settori della consulenza e dell'energia, sviluppando competenze che nel corso degli anni lo porteranno sempre più a ricoprire ruoli di responsabilità nel *management* di aziende pubbliche e private.

Ed ancora, un ingegnere elettronico ed informatico, accanto ai consolidati approdi lavorativi connessi a tali specializzazioni, potrà confrontarsi con la complessità del mondo della sicurezza informatica (*cyber security*), delle telecomunicazioni, dell'ingegneria biomedica.

Ebbene, ciascuna di queste aree attiene a materie formanti oggetto di particolare attenzione da parte dell'Ordinamento giuridico, che, attraverso una serie di interventi normativi, innanzitutto, ma non solo, di natura legislativa, ha delineato, nel corso degli anni, una complessa disciplina a tutela dei beni e degli interessi pubblici coinvolti nelle attività afferenti a tale materie, prevedendo anche specifiche forme di responsabilità giuridica (civile, penale ed amministrativa), derivante dalla violazione delle relative norme, generali e di settore, il cui esatto contenuto viene, altresì, delineato da una costante elaborazione giurisprudenziale.

Appare, pertanto, non peregrino affermare che nella "cassetta degli attrezzi" di un moderno ingegnere debba far parte una conoscenza ge-

nerale del Diritto, intesa, come si è detto, quale consapevolezza dei rischi giuridici connessi alla propria attività, indispensabile per affrontarli al meglio, nella duplice prospettiva di tutela preventiva dell'interesse pubblico al regolare svolgimento dell'attività professionale e dell'interesse del singolo ad evitare di essere chiamato a rispondere delle conseguenze negative del proprio agire.

Un Ateneo come la Vanvitelli non può, pertanto, non interrogarsi sul fatto che, a valle della tradizionale offerta formativa tecnico-scientifica (nel cosiddetto "terzo segmento" ovvero attraverso percorsi di dottorato oppure di master di I e II livello), occorra fornire agli ingegneri di praticamente tutte le specializzazioni un bagaglio minimo di conoscenze giuridiche, a fronte del ruolo sempre più incisivo assunto dagli ingegneri nelle società complesse, soprattutto in conseguenza del loro inserimento in posizioni di gestione di imprese economiche pubbliche e private.

Si tratta, pertanto, di delineare un percorso formativo post-laurea magistrale, raccogliendo le forze di docenza e le esperienze professionali reperibili nei vari Dipartimenti dell'Ateneo, al fine di aprire una fase di dibattito, di confronto e di proposizione (d'intesa con gli Ordini professionali, con le Scuole di Alta Formazione, con la Magistratura) di possibili ed adeguate offerte formative.

Con bilanciati contenuti giuridici (differenziati per macro-aree del diritto), che completino la cultura e la formazione tecnico-scientifica dell'ingegnere, secondo un modulo didattico improntato non tanto al mero studio teorico, quanto, piuttosto, alla ricostruzione dei principi vigenti in materia, attraverso l'esame di casi concreti.

VINCENZO DEL GIUDICE*

IL TECNICO E IL DIRITTO

Ritengo essenziale per le professioni tecniche lo studio dei fondamenti giuridici, di indubbia utilità per l'ingegnere civile e l'architetto. Non a caso, nel corso della mia docenza in tre Atenei italiani, come nelle più recenti lezioni nell'Università di Napoli "Federico II", ho costantemente coniugato la Disciplina dell'Estimo con le prevalenti implicazioni a carattere giuridico. Partecipando ai discenti quanto notevolmente inciderà, nell'esercizio della loro professione, la conoscenza dei principi di base del Diritto; non diversamente, peraltro, da quel che accade nella vita comune, dove difatti il Diritto modella il nostro agire nelle circostanze più varie (dalla diatriba condominiale al lascito della zia defunta, dalla restituzione di un capo d'abbigliamento, alla responsabilità di un incidente stradale, alla sanzione comminata per legge e via dicendo: per la qual cosa sarei tentato di considerare, anzitutto, quanto il Diritto sia importante per l'Uomo, prima ancora che per il tecnico professionista).

Ma veniamo al tema che mi è stato affidato: "Il tecnico e il Diritto".

Partirei da una banale considerazione: per esercitare la professione tecnica, ancora oggi, nonostante i paventati cambiamenti, il laureato deve iscriversi ad un Albo professionale. E qui avviene il suo primo impatto, forse più consapevole, con il Diritto e le relative derivazioni, in materia di deontologia così come di responsabilità del professionista. Implicazioni analoghe gli si presenteranno nel corso della sua carriera, quando ad esempio si troverà a certificare la regolare esecuzione di un'opera edilizia, piuttosto che a collaudarla o ad asseverare una perizia.

In primis il processo edilizio, che è tipico ambito di attività per il tecnico, offre molteplici spunti di riflessione sull'importanza del Diritto: senz'altro infatti esso si articola in una serie di adempimenti tecnici, ai fini della materiale realizzazione del manufatto; ma altresì comporta,

* Ordinario di Estimo, Università degli Studi di Napoli Federico II.

sia *ante* che *in itinere* e *post*, varie prestazioni che certamente richiedono una conoscenza di base a carattere giuridico.

Ad esempio, una tale cognizione s'impone, in primo luogo, per definire la specifica destinazione funzionale dell'edificio da costruire: attraverso leggi e regolamenti, che a vari livelli disciplinano l'uso del territorio, è a tal fine verificata la compatibilità dell'esecuzione con la norma di riferimento. Successivamente, ed ancor prima dell'edificazione, altre varie attività del tecnico sottendono conoscenze giuridiche di base: si va dai depositi secondo legge di progetti e calcoli strutturali, all'ottenimento dei permessi necessari per la costruzione, agli adempimenti per la cantierizzazione dell'opera (quali, tra l'altro, la sicurezza dei luoghi di lavoro e le certificazioni degli operai) e via dicendo. In fase di costruzione del manufatto, poi, quanto ad implicazioni giuridiche rileva segnatamente l'attività di contabilizzazione delle opere. Nella quale, difatti, il professionista deve sovente esprimersi sulla "ammissibilità" delle riserve formulate dall'esecutore (in ordine, ad esempio, al sottoutilizzo dei fattori della produzione edilizia, o al mancato conseguimento di date certificazioni prestazionali). Attività che, del resto, generalmente prelude a contenziosi giudiziari, amministrativi o in sede civile, inerenti alla risarcibilità delle pretese avanzate dall'appaltatore. Fattispecie in cui, ancora una volta, i contributi professionali del tecnico sconfinano nell'ambito del Diritto: allorché, in particolare, la valutazione della riserva sottenda la sussistenza della lesione di un diritto soggettivo (con ciò, logicamente, ammettendosi la risarcibilità del danno lamentato dall'esecutore), oltre che quando – ovviamente – il professionista assuma la qualifica di ausiliario dell'Autorità giudiziaria, ed in quanto tale sia chiamato al rispetto dei connessi adempimenti codicistici. Fuor di dubbio è che, per svolgere tali importanti attività, torni utile al tecnico un "bagaglio" di fondamenti giuridici, eventualmente finalizzato – nei limiti delle evenienze segnalate – ai principi di base dei settori civilistico e contrattuale.

Principi, oltretutto, di gran lunga essenziali al tecnico anche ai fini della commercializzazione del prodotto edilizio. Ambito nel quale egli difatti frequentemente interviene, con riconosciuta competenza, non solo per attuare strategie di *marketing* ma anche per definire apposite strutture contrattuali, che si adattino alle esigenze delle parti, in merito ad esempio alla tempistica o alla qualità dell'opera, alle relative fonti di finanziamento, alle prescrizioni sulle componenti edilizie e ad altro ancora (non a caso, molti *advisors* di importanti multinazionali operanti nel *real estate* sono ingegneri civili e architetti). Del

resto, l'introduzione nel settore pubblico del contratto di disponibilità (c.d. *leasing* immobiliare in costruendo), o di altre tipologie contrattuali sulla locazione ed il riscatto di immobili (es. *lease back*), sicuramente impone al professionista varie conoscenze giuridiche di base.

Sin qui ho delineato alcuni ambiti del processo edilizio che comportano per il tecnico varie nozioni di tipo giuridico. Essi attengono a quella che definirei la "fisiologia" di tale processo, ossia la sua esplicitazione "normale" vale a dire in assenza di contrasto con il quadro normativo entro cui si attua la realizzazione dell'opera. Sebbene abbia pure osservato che, anche nel normale svolgimento del processo edilizio, emergano talora aspetti per così dire "patologici", che attengono per lo più al rapporto contrattuale dell'esecutore con la stazione appaltante.

È tuttavia indiscusso che, soprattutto in momenti come quelli attuali, di crisi o recessione economica, in cui progetti di opere pubbliche e private stentano a decollare (non escluso per motivi collegabili allo stesso quadro normativo che ne regola l'esecuzione), l'attività del professionista sia piuttosto orientata proprio agli aspetti patologici del settore edilizio, e sia perciò rivolta maggiormente alle consulenze tecniche, soprattutto in materia di abusivismo oltre che di diritti reali e relative limitazioni. Tali interessanti attività, che certamente comportano conoscenze di base a carattere giuridico, sempre più fungono da "volano" per la professione di ingegnere e di architetto.

In ciò chiaramente rileva che, nel nostro Paese, innanzitutto l'abusivismo edilizio sia largamente diffuso, e che ciò, quindi, comporti per il tecnico numerose prestazioni che coinvolgono la sua specifica *expertise*.

Non spetta a me osservare che la diffusione di tale patologico fenomeno sia in parte dovuta all'eccessivo vincolismo delle norme e delle relative procedure edilizie. Seppur incontrovertibile è che quest'ultime risultino estremamente complesse, che pertanto le istanze di trasformazione del territorio impattino spesso in una congerie di condizioni e restrizioni, e che tutto ciò non raramente si traduca in atti deprecabili di abusivismo edilizio. Potrebbe anche aggiungersi che tali atti siano talvolta collegabili alla scarsa efficacia della tradizionale pianificazione urbanistica, in confronto alle logiche economiche degli *stakeholders*, o piuttosto al fallimento dei modelli perequativi più recenti. Resta comunque il fatto che, di certo, il tecnico è chiamato frequentemente ad esprimersi su questioni di abusivismo edilizio, il quale permane quindi tra i preminenti campi della sua attività professionale. Conoscenza delle

leggi sui c.d. “condoni”, delle relative procedure e dei correlativi principi giuridici fondamentali, devono pertanto giocoforza concorrere alla formazione culturale del tecnico, sia ai fini di una compiuta istruttoria delle pratiche edilizie, sia per scopi di manutenzione o più radicali interventi sui manufatti interessati.

Conoscenze giuridiche di base, per altro verso, sono altresì richieste al tecnico cui venga ad esempio commissionato di alienare, conferire in fondi specifici, trasferire per fini ereditari, gravare di limitazioni o sciogliere comunioni e altro per beni immobili affetti, in tutto o in parte, di abusi edilizi, sia sanati o inesitati dall’Amministrazione o semplicemente tali (e ciò, ad esempio, per appurare la commerciabilità di tali immobili e di conseguenza la validità del loro trasferimento, in caso di date variazioni essenziali o meno rispetto al titolo edilizio rilasciato). A volte, il tecnico sarà anche incaricato di approfondire per tali cespiti la tematica dei pareri paesaggistici, nel quadro e nei limiti del contrasto tra diversi indirizzi giurisprudenziali (ad esempio, in merito al c.d. “legittimo affidamento”), tra i quali allora egli dovrà pur sapersi “orientare” al fine di comprenderne la portata. Anche in tali casi, quindi, ancor più risalta per il professionista l’opportunità di dotarsi di appropriate competenze giuridiche, onde poter rispondere anche a tale segmento fondamentale di domanda professionale.

Non meno “esposto” al contributo del tecnico è, a sua volta, il tema delle limitazioni al diritto di proprietà, come nei casi di costruzione in fasce gravate da vincoli di inedificabilità, di asservimenti volontari e coattivi o di espropriazioni per pubblica utilità. Fattispecie nelle quali, come ben noto, il tecnico dovrà sovente cimentarsi, affrontando *de iure condendo* problemi vari inerenti a varianti urbanistiche, reiterazione e decadenza di vincoli conformativi e non, deroghe e sospensioni o abrogazioni e altro. E che non si tratti, per il tecnico, di questioni “di nicchia”, ogni esperto professionista potrà con certezza affermarlo.

Emblematica, peraltro, è la consapevolezza dell’indissolubile *coniugio* tra tecnica e diritto sottesa alla felice intuizione di avviare, sin dall’anno 2008, presso l’Ateneo Federiciano, il primo Master italiano di specializzazione in “Ingegneria Forense” (di cui mi onoro essere annoverato tra i Docenti fondatori). Proposta formativa dagli aspetti innovativi, che contempla insegnamenti di base a carattere giuridico insieme con insegnamenti di base e corsi specialistici nei settori dell’ingegneria. A comprovare la necessità per il tecnico dell’apprendimento delle nozioni fondamentali del Diritto, al fine di

conseguire una formazione specialistica che consenta di risolvere con adeguata competenza i diversi problemi che la professione gli pone. E così anche predisponendo, in definitiva, il tecnico a maggiori opportunità lavorative, grazie al sicuro vantaggio competitivo che tale competenza multidisciplinare gli offre.

Assolutamente auspicabile è che, quindi, tale competenza multidisciplinare sempre più si affermi nei Corsi di studio in Ingegneria civile ed Architettura.

LUIGI MAFFEI*

LA TECNICA E IL DIRITTO INSIEME
A SERVIZIO DELL'UOMO

Per intere generazioni gli studi accademici hanno escluso commistioni di aspetti tecnici e aspetti giuridici della conoscenza. Era convinzione generale che la tecnica e il diritto fossero entità così lontane per la formazione dell'allievo, che c'era il rischio di contaminazione culturale e che, al più, queste entità si sarebbero incontrate solo in avanti sui campi di battaglia della professione. In effetti per queste generazioni, la professione libera era condotta quasi sempre singolarmente e nelle diverse applicazioni richiedeva contatti quotidiani con esperti dell'altro settore. In questi incontri si acquisiva indirettamente il *modus operandi*.

Negli anni settanta, sulla spinta della domanda industriale e delle tecnologie emergenti, i corsi di studio tecnici hanno subito una trasformazione e sono stati orientati verso specializzazioni che non lasciavano particolare spazio per gli approfondimenti diversi da quelli propri del settore. Il termine "ingegnere" perdeva il suo significato se non accompagnato dal nome della specializzazione (civile, meccanica, elettrotecnica, elettronica, informatica, ecc.) e lo stesso accadeva per l'architetto con l'introduzione di diverse specializzazioni (urbanista, paesaggista, restauratore). A dire il vero non sono mancati negli stessi anni timidi tentativi di modificare questa eccessiva specializzazione e queste preclusioni verso altre conoscenze, e per lo più questi tentativi sono avvenuti nel mondo della tecnica.

Il diritto e l'economia, accumulate spesso in un unico blocco amorfo e con concetti minimi, sono apparsi nei curricula di studio di facoltà tecniche. Il ruolo attribuito loro era però talmente marginale e distaccato dal resto della formazione che l'impatto è stato bassissimo. In questo periodo il divario tra tecnica e diritto è cresciuto a dismisura conformandosi anche una sorta di contrapposizione con ripercussioni sociali. Inoltre, lo stesso esame per l'abilitazione all'esercizio professionale, che sia nelle discipline dell'ingegneria che in quelle dell'architettura, non richiede un periodo di tirocinio professionale a valle della laurea, risul-

* Ordinario di Fisica Tecnica Ambientale, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

tava, e al dire il vero risulta ancora, fuorviante. Piuttosto che verificare la maturità acquisita dall'aspirante professionista nel definire i confini del problema e/o del progetto anche in termini di competenze richieste e di interfaccia con altre discipline che notoriamente si incontrano nella pratica professionale, l'esame si limitava alla formulazione di quesiti solo tecnici che dovrebbero essere già stati acquisiti durante gli studi universitari.

La riforma degli studi universitari varata a cavallo del millennio ha introdotto il principio dei contenuti minimi legati alle diverse discipline e ha classificato quest'ultime a seconda degli studi come discipline di base, caratterizzanti ma anche affini ed integrative. Questa impostazione ha supportato una visione multidisciplinare della formazione e, grazie a questo, è proprio in questo periodo che la tecnica e il diritto hanno ritrovato nella professione e nella società una sinergia a servizio delle esigenze dell'uomo.

Il luogo dove proprio in questi ultimi anni e oggi giorno questa sinergia è peraltro fondamentale, è il terreno della Progettazione partecipata con la quale l'elaborazione di progetti a diversa scala avviene con il coinvolgimento paritario di utenti o attori, attraverso spazi e momenti di elaborazione, con i referenti tecnici e amministrativi delle Amministrazioni pubbliche.

Sostenuta dal Trattato di Maastricht (1992) che introduce il "principio di sussidiarietà", sulla base del quale si auspica che i cittadini singoli e i gruppi possano partecipare attivamente alle decisioni che riguardano la loro vita, la Progettazione partecipata è l'antidoto al professionalismo e all'autoreferenzialità che esalta invece la separazione tra opera e destinatario. La Progettazione partecipata valorizza equamente tutte le diverse competenze e professioni dalla tecnica, al diritto, all'economia, alla sociologia all'interno di un processo interattivo e condiviso con al centro l'utente con i suoi bisogni reali e le sue aspettative. La Progettazione partecipata esplicita i conflitti di interesse, sviluppa il senso di appartenenza della popolazione, corresponsabilizza i rappresentanti delle istituzioni, della società civile, dell'imprenditoria, verifica la compatibilità del progetto rispetto a obiettivi generali ma al contempo specifici degli attori.

A sostegno di questa analisi sul rapporto tra formazione, conoscenza tecnica e conoscenza del diritto nell'arco delle generazioni e fino ai nostri giorni, sulla forza intrinseca della progettazione partecipata come strumento a servizio dell'uomo e sulla necessità di competenze multidisciplinari nell'approccio ai problemi, introduciamo un piccolo *case study*.

Parliamo di fabbisogno di energia come esigenza primaria per l'uomo.

Con la tecnica siamo in grado di progettare, realizzare sistemi per la produzione e l'autoproduzione di energia; sempre con la tecnica siamo in grado di utilizzare questa energia per muoverci, riscaldarci, costruire cose, vedere, ascoltare, comunicare, e tanto altro a servizio dell'uomo. Con il diritto, dovremmo garantire il cittadino e la società contro l'uso improprio e speculativo dell'energia e dovremmo affermare la salvaguardia delle risorse.

Siamo nel 1980. Un gruppo di giovanissimi laureandi in ingegneria con diversa specializzazione trascorrono un periodo di formazione presso un Centro di Ricerca ubicato in una delle valli delle Alpi. Nelle loro attività al Centro incontrano un operaio specializzato con grande esperienza. L'operaio vive in un piccolo villaggio di 40 persone al fondo della valle e il villaggio completamente isolato è sprovvisto di rete elettrica per le notevoli difficoltà tecniche e i proibitivi costi di allacciamento. Le case sono buie, gli spazi attorno sono bui, l'energia elettrica per i servizi minimi è fornita da piccoli gruppi elettrogeni rumorosi e inquinanti. I giovani aspiranti ingegneri sono animati da nobili propositi e immaginano di interpretare il bisogno degli abitanti di questo affascinante ma abbandonato luogo. Con il bagaglio dei loro studi e con le loro conoscenze tecnico-pratiche specifiche, pensano giustamente di sfruttare la velocità delle acque del torrente che attraversa il villaggio. La maestria dell'operaio specializzato, con un tornio ed altre macchine utensili, li aiuta a realizzare una mini turbina idroelettrica *Pelton* di 3 kW con tutti gli accessori necessari, un sistema che oggi giorno sarebbe facilmente reperibile sul mercato elettronico. Completano l'impianto con la rete elettrica di adduzione alle 7 abitazioni del villaggio e con un sistema di illuminazione delle stradine del villaggio costituito da due lampioni. A valle della realizzazione registrano la grande soddisfazione dei pochi abitanti.

Siamo però nel 1980. Il testo unico del 1933 disciplinava il rilascio di concessioni di derivazione a scopo idroelettrico per qualsiasi potenzialità, ma soprattutto la legge del dicembre 1962 istituiva l'Ente Nazionale per l'Energia elettrica ENEL al quale era riservato l'esercizio di tutte le attività di produzione, trasporto, distribuzione dell'energia elettrica e sanciva la nazionalizzazione del sistema energetico. I giovani aspiranti tecnici erano colpevolmente ignari del quadro normativo e dei diritti conseguenti.

Nonostante la palese assenza di spreco di risorse energetiche, non-

ché l'assenza di speculazioni e la classificazione della piccola derivazione idroelettrica come opera di scarso "valore strategico ed economico", e non ultima le necessità della popolazione residente, l'ENEL non avrebbe mai potuto giustamente rinunciare al diritto di concessionario unico per la distribuzione dell'energia elettrica né avrebbe potuto acquisire a patrimonio l'opera realizzata in quanto non rientrante all'epoca nei suoi programmi strutturali.

L'effetto fu il sequestro del mini impianto, il ritorno alla situazione precedente di disagio e una lunga vertenza che ha portato solo più tardi al riconoscimento del diritto al servizio e alla realizzazione delle opere necessarie.

Cosa sarebbe successo oggi nelle stesse condizioni?

L'opera, in una cornice comunque di approvazioni e controlli necessari, sarebbe stata classificata universalmente come "*best practice*" di recupero energetico, di eco-sostenibilità, di servizio sociale.

Al tavolo della progettazione partecipata si sarebbero seduti contemporaneamente tecnici con competenze in impianti energetici ma con conoscenza della complessa rete di leggi e norme che disciplinano il settore, esperti di diritto dell'energia ma con conoscenza dei limiti delle tecnologie, utenti, amministratori, aziende del settore. Insieme sarebbero stati in grado di costruire la strategia più opportuna nel contesto, di analizzare con attenzione i fabbisogni, le risorse disponibili, gli strumenti legislativi e infine, insieme, sarebbero stati in grado di realizzare senza traumi l'opera a servizio dell'uomo. Ecco perché la sinergia diritto-energia può produrre persino giustizia.

PASQUALE MIANO*

IL DIRITTO QUALE FONDAMENTO
E LIMITE DEL REALIZZABILE

“Non tutta la ragione è dalla parte dell’architettura né tutto il torto da quella degli uomini, i quali subiscono comunque il torto di venir mantenuti sia a livello conscio che inconscio in uno stato di minorità, e perciò di non avere la possibilità di identificarsi con il loro stesso interesse. Proprio perché l’architettura, oltre che autonoma, è anche, effettivamente legata ad uno scopo, non può semplicemente negare gli uomini come sono; anche se, in quanto autonoma, deve farlo”¹.

In questa celebre frase di Theodor W. Adorno è racchiusa la complessità del tema del rapporto tra la “necessità” dell’architettura, in quanto disciplina dotata di uno statuto disciplinare autonomo e il diritto, inteso in senso ampio, come “strumento di indirizzo, di tutela e di garanzia” per la collettività e per il singolo cittadino e anche dello stesso architetto, come nel caso, ad esempio, del diritto d’autore, un tema molto dibattuto che non affronterò in questa occasione.

L’architetto è chiamato sempre a misurarsi con la realtà, la quale costituisce il riferimento ineliminabile e imprescindibile, se intesa come un materiale non ricusabile del progetto di architettura, da indagare, approfondire, rappresentare, manipolare, interpretare.

Anche quando, come compito del progetto di architettura, viene assunta la proposta di un’alternativa alla realtà, di una sua trasformazione e le scelte muovono da una condizione estrema di opposizione, queste devono in ogni caso misurarsi con le condizioni contestuali.

L’espressione “condizioni contestuali” è per sua natura generica: si riferisce all’ambiente fisico, alle condizioni storiche, geografiche, morfologiche, ma riguarda anche l’aspetto sociale, la collettività, i cittadini. Il progetto si pone come dialogo tra queste molteplici condizioni conte-

* Ordinario di Composizione architettonica e urbana, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ T. W. Adorno, Conferenza dal titolo “Funzionalismo oggi”, in occasione del congresso dal titolo “Deutscher Werkbund”, Berlino, 23 ottobre 1965, pubblicata in *Ohne Leitbild. Parva Aesthetica*, Suhrkamp Verlag Frankfurt a. M., 1967 (trad. it. *Parva Aesthetica. Saggi 1958-1967*, Feltrinelli, Milano 1979, pp. 103-127).

stuali e l'architettura si presenta come costituzione di distanza critica che ci separa da esse, ma nello stesso tempo come riconoscimento della loro presenza. Insomma, il progetto deve considerare un intreccio di aspetti molto articolati, che sono alla base della sua stessa ragione d'essere e, in questo senso, ne costituiscono il fondamento.

Questa considerazione, spinge ad aprire subito una riflessione sul termine "creatività"², che sicuramente non può essere confuso con l'illusoria libertà assoluta del soggetto, ma neanche con l'esclusiva esigenza, diffusa nel mercato contemporaneo, di novità e di trasgressione ad ogni costo, indipendentemente da ogni condizione specifica. Molto è stato scritto sul significato del termine "nuovo" in architettura, in contrapposizione alla logica contemporanea, spesso vincente, della novità. Il "nuovo" non può che prodursi come dialogo critico con il contesto specifico³, con la tradizione, con gli scopi del costruire e dell'abitare, con le norme che regolano queste attività, per cui costituisce un aspetto essenziale del progetto di architettura.

Il nuovo si riferisce ad usi, consuetudini, regole, accettate e messe in discussione in maniera motivata, che spesso possono essere modificate proprio in base alla capacità dell'azione progettuale di produrre un rinnovamento. Diverso è il caso della creatività ad ogni costo che spinge ad un cambiamento senza riferimenti e ragioni e che, dunque, richiede la definizione di un argine.

Negli ultimi anni è il caso di notare che, accanto alla dilagante e spesso fuorviante, espansione del concetto di creatività, si è ampliato a dismisura anche il campo delle norme di garanzia, che intervengono in maniera sempre più complicata nell'ideazione e nella realizzazione di un progetto di architettura. Abuso di creatività e moltiplicazione delle norme hanno proceduto dunque di pari passo, ma non si è trattato di un meccanismo di pesi e di contrappesi, che ha giocato un ruolo positivo rispetto alla qualità del costruire; al contrario, questo intreccio ha determinato una coazione non virtuosa, che è stata alla base della perdita di efficacia del progetto di architettura.

Soprattutto nella situazione italiana risulta indispensabile un percorso di riavvicinamento tra autonomia del processo creativo e condizioni di fattibilità giuridica, da intendersi come due elementi dialettici, ma inscindibili. Ciò impone che, nel nostro contesto sociale e culturale,

² Si veda ad esempio: M. Augé, V. Gregotti, *Creatività e trasformazione*, M. Roda (a cura di), Marinotti Edizioni, Milano 2016.

³ Si veda ad esempio: A. Ferlenga, E. Vassallo, F. Schellino (a cura di), *Antico e nuovo. Architettura e architetture*, Il Poligrafo, Padova 2008.

siano determinate precise condizioni di realizzabilità di un'architettura, che traggano fondamento, oltre che appunto dalle condizioni contestuali, da una concezione del diritto come limite del realizzabile, ma anche come garanzia di realizzabilità del progetto di architettura.

In questo senso, più che ancorarsi semplicemente all'idea di limite, il progetto di architettura deve essere in grado di misurarsi con il "possibile necessario", titolo appropriato di uno degli ultimi libri di Vittorio Gregotti⁴, inteso come "traduzione del dover essere come sostanza strutturale di ogni progetto di architettura", in quanto: "ascoltare la necessità, lo sappiamo, significa stabilire gerarchie e priorità nell'interrogare le possibilità di proporre frammenti di verità per mezzo di un'opera capace di suscitare nel tempo altre interrogazioni senza tradire la propria intenzionalità originaria"⁵.

Il possibile necessario, il realizzabile è, per molti aspetti, contenuto nella nozione di "costruttività" su cui Massimo Cacciari argomentava alcuni anni fa: "Non tutto ciò che è pensabile senza contraddizione è necessariamente *costruibile*. Ma derivare la dimensione costruttiva da quella logico-assiomatica è conseguenza inevitabile del logocentrismo progettuale. La logica della costruzione può giungere fino all'affermazione della *possibilità* della coerenza tra intellegibile e costruibile [...] Il fatto che nessun ente sia mai completamente *dato* (riducibile, cioè, a dato), che non sia possibile considerando come un orizzonte chiuso, come "natura disseccata", comporta una modificazione essenziale della nostra idea di "legge". Essa perde ogni caratterizzazione deterministica, sostanzialistica, per esprimere un campo di possibilità costruttive, le procedure della proiezione dell'ente in una dimensione di possibilità, probabilità, interazioni. [...] La sfida che abbiamo di fronte (sotto i più diversi profili disciplinari) si potrebbe, a questo punto, così definire: *costruire un ordine che escluda la Legge*"⁶.

Si può allora dire che se un progetto di architettura risulta "interno" ad un impalcato giuridico, si pone in una condizione di realizzabilità, mentre se si posiziona al di fuori di esso perde ogni possibilità di azione e, conseguentemente, di necessità.

Risulta a questo punto chiaro che il passaggio dalla realizzabilità alla qualità architettonica non può essere garantito solo ed esclusivamente da una legge, in quanto non può essere una legge a misurare il valore

⁴ Cfr. V. Gregotti, *Il possibile necessario*, Bompiani, Milano 2014.

⁵ *Ibid*, p. 34.

⁶ M. Cacciari, "Un ordine che esclude la Legge", in *Casabella*, n. 498/499, gennaio-febbraio 1984, p. 14.

artistico di un'opera architettonica. È invece indispensabile che un quadro ordinato di leggi e di norme giuridiche sia in grado di garantire precise condizioni di realizzabilità del progetto di architettura, aprendo ad un campo di possibilità.

Il diritto, le leggi devono tutelare il cittadino, affinché le trasformazioni della città, del paesaggio e del territorio non siano distruttive, contraddittorie, contrarie alle necessità della collettività. In questa ottica, il diritto pone limiti, introduce anche divieti, si complica in funzione di istanze sempre più articolate e complesse.

Tuttavia, è proprio nell'ambito di questo terreno difficile, dove le possibilità di azione diventano sempre più limitate, dove, solo apparentemente, si determina una situazione di rinuncia e di impossibilità, che la cultura del progetto deve rinnovarsi profondamente, assumendo queste condizioni difficili come elementi ed aspetti su cui lavorare. I territori italiani hanno subito parallelamente le conseguenze di trasformazioni forzate e ingiustificate, ma anche gli effetti di vincoli paralizzanti, privi della necessaria problematicità, che ne hanno compromesso le dinamiche "naturali" di modificazione. Forzature e blocchi hanno già finito per determinare un nuovo campo di potenzialità progettuali, nel quale si impone la realizzazione di interventi oramai indispensabili, imperniati su azioni di accurata selezione, di innesti controllati, di interazione tra mitigazione dei rischi e ampliamento degli usi.

Già diversi anni fa, Vittorio Gregotti proponeva in termini molto chiari le implicazioni in architettura della necessità di una rinnovata capacità di adattamento della disciplina alle condizioni di realtà che si andavano determinando, mettendo in campo le questioni che stiamo affrontando: "è probabile che saremo chiamati a confrontarci nei prossimi anni (ed in qualche modo lo siamo già ora) con un processo in cui la definizione dei limiti del processo stesso e dei suoi elementi costituiranno lo sforzo più cospicuo ed indispensabile, la base fondante per la costruzione stessa della cosa architettonica. Tali limiti non sembrano doversi presentare come le mura di una autonomia rinnovata, ma piuttosto come la descrizione di un campo preciso di proiezioni, condizioni e trasformazioni, come i bordi di un territorio di validità accertabile e necessaria di valori, metodi e ragioni"⁷.

Questa consapevolezza è cresciuta negli ultimi anni, proprio di fronte alle complicazioni crescenti, che rendono ogni esperienza progettuale

⁷ V. Gregotti, "Costruire l'architettura" in *Casabella* n. 520-521, gennaio/febbraio 1986, pp. 2-5.

unica, non solo per l'intrinseca specificità contestuale, ma anche per le modalità, diverse e contraddittorie, che impongono di definire, spesso confusamente, di volta in volta i limiti del processo, i limiti del realizzabile. Tutto ciò in riferimento ad un quadro legislativo, nel quale più che il valore dei principi assumono forza i vincoli derivanti dalle procedure, spesso in continua modificazione.

A mio avviso, in attesa di una plausibile revisione di questo quadro, è logico fare i conti in primo luogo con esso, nella sua attuale strutturazione, cercando di valutarne le implicazioni e le conseguenze sul piano dell'architettura.

Solo una cultura architettonica avanzata e consapevole da un lato può tentare di contribuire alla ridefinizione del quadro normativo e, dall'altro, in ogni caso, deve comprenderlo e applicarlo nel miglior modo possibile.

L'insieme delle leggi e delle norme vigenti ha costituito un riferimento essenziale, un dato non eliminabile nella formazione dell'architetto, un "misuratore" dell'efficacia della ricerca progettuale in architettura. Per comprendere l'importanza di questo passaggio, è necessario prendere in considerazione alcune particolari fasi nella storia delle città, dove risulta evidente come le leggi regolatrici dell'attuazione e le scelte architettoniche siano state in una relazione stabile, con un riscontro reciproco continuo, di cui si sono potuti misurare gli effetti, proprio nella qualità degli interventi nelle città.

Non è semplice ritornare a questa unità di intenti, sulla base dei quali si sono determinate le sorti progressive di molte città e anche condizioni più semplici e agevoli di realizzabilità del progetto di architettura. Conoscere, comprendere, approfondire i contenuti del diritto nel campo dell'architettura è però fondamentale, nell'ambito di un rapporto basato sulla distinzione delle specificità disciplinari. Quando la cultura architettonica, scontrandosi con il tema delle "qualità negative" delle norme, ha pensato di superarle, elaborando cambiamenti all'interno delle norme stesse, ha fallito quasi sempre.

Un lavoro sulle frontiere interdisciplinari può essere invece ripreso, partendo ancora dalle considerazioni di Vittorio Gregotti e dall'impegno sul "possibile necessario"⁸, un lavoro nel quale la cultura

⁸ "Fondamento del progetto è una relazione critica con la realtà e con le sue contraddizioni, e quindi i suoi compiti primi sono oggi quelli di difendere la città europea dall'espansione senza progetto anche ricostruendo le sue periferie, come quello non solo di conservare ma di ricostruire i nostri paesaggi con l'alta qualità delle cose migliori che abbiamo ereditato, pensare all'antropogeografia come materiale di ogni progetto,

architettonica deve svolgere un ruolo fondamentale, con un atteggiamento aperto e problematico, per determinare, attraverso il diritto, nuove condizioni di riconoscimento delle proprie necessità. Necessità da ribadire con forza nella società contemporanea, sulla base di risultati misurabili in termini di realizzabilità dei progetti.

ed infine, costruire un'architettura come simbolo di un poetico possibile necessario" In: V. Gregotti, "Il destino e l'architettura simbolo del 'poetico possibile necessario'", in *Corriere della Sera*, 6 luglio 2014.

FABIANA FORTE*

LA VALUTAZIONE DELLA PROPRIETÀ
E I PRINCIPI DEL DIRITTO

1. *Premessa*

L'*Estimo* è quella parte della scienza economica che insegna a formulare giudizi di stima del *valore* dei *beni economici*. Ancora oggi, nella sua espressione formale, l'*Estimo* è infatti definibile come «l'insieme dei principi logici e metodologici che regolano e, quindi, consentono la motivata, oggettiva e generalmente valida formulazione del giudizio di stima del valore dei beni economici, espresso in moneta» (Forte C., De Rossi B., 1974).

I *beni economici* – mezzi, materiali o immateriali, aventi l'attitudine a soddisfare un bisogno – per definirsi tali devono possedere i requisiti dell'*utilità*, della *accessibilità* della *scarsità*. Beni economici sono anche *beni giuridici*. In senso giuridico i beni sono «le cose che possono formare oggetto di diritti» (art. 810 del Codice Civile). Anche per avere rilevanza giuridica, i beni devono essere *utili*, cioè idonei a soddisfare un bisogno e capaci di arrecare utilità all'uomo; *accessibili*, cioè suscettibili di appropriazione da parte dell'uomo con i normali mezzi a disposizione; *limitati*, cioè disponibili in natura in quantità limitata rispetto ai bisogni dell'uomo. Se quindi la scienza economica «considera i beni in rapporto alla loro *utilità* e *utilizzabilità* da parte degli uomini; la scienza giuridica li considera sotto il profilo della *tutela* da parte dell'ordinamento» (Pugliatti S., 1959).

Nella pratica professionale dell'Architetto o dell'Ingegnere frequenti sono le circostanze operative in cui la stima del valore dei beni economici deve confrontarsi con i principi di base del Diritto, come già efficacemente evidenziato da Vincenzo Del Giudice nel focus “Il tecnico e il diritto” (capitolo I, in questo volume). Fermo restando i principi fondamentali della Dottrina estimativa, dai quali non può prescindere la formulazione di alcun giudizio di valore, vi sono contesti estimativi in cui i giudizi di valore sono subordinati a norme, leggi o prassi, come

* Associato di Estimo, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

nell'Estimo convenzionale (divisioni ereditarie, espropriazioni per pubblica utilità, successioni ereditarie, servitù prediali ecc.), ed altri che riguardano categorie specifiche di beni (estimo agrario, industriale, ambientale, territoriale, urbano, etc.).

Tutte le diverse branche dell'estimo richiedono, inevitabilmente, la conoscenza delle norme che regolano gli aspetti tecnici e amministrativi dei beni e la conoscenza del Diritto (privato, amministrativo, urbanistico).

In particolare l'Estimo tradizionalmente insegnato nelle scuole di Architettura e di Ingegneria civile è *l'Estimo urbano* avente ad oggetto prevalente i fabbricati ed i loro fattori produttivi, e cioè le aree urbane, le opere edilizie e le opere urbanizzative che garantiscono l'idoneità insediativa. Trattasi di "*beni immobili*" che, l'art. 812 del Codice Civile, indica come "il suolo, le sorgenti e i corsi d'acqua, gli alberi, gli edifici e le altre costruzioni, anche se unite al suolo a scopo transitorio, e in genere tutto ciò che naturalmente o artificialmente è incorporato al suolo". L'aspetto economico che con maggior frequenza si deve riguardare nella casistica estimativa urbana è il più probabile *valore di mercato* di fabbricati, aree edificabili, diritti, etc.. Ed è proprio in tale prospettiva che si intendono evidenziare alcuni aspetti dell'esercizio professionale nell'ambito delle valutazioni immobiliari che inevitabilmente si intrecciano con le idonee conoscenze giuridiche.

2. La proprietà immobiliare: elementi estimativi e aspetti giuridici

La *proprietà immobiliare*, dal punto di vista giuridico, rientra nella categoria dei *diritti reali*, ovvero quei diritti che attribuiscono al titolare un potere immediato e assoluto sulla cosa che a lui appartiene. Nell'ambito delle diverse categorie di diritti reali sui beni immobili, quello di *proprietà* è il diritto reale "per eccellenza" in quanto conferisce al titolare «il diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico» (art. 832 del Codice Civile). Il *godimento* è la possibilità di utilizzo materiale del bene, mentre il *potere di disporre* riguarda atti giuridici (quali ad esempio la vendita e la donazione). Lo stesso Codice Civile, all'art. 834, prevede che «nessuno può essere privato in tutto o in parte dei beni di sua proprietà se non per causa di pubblico interesse, legalmente dichiarata, e contro il pagamento di una giusta *indennità*».

Oltre ad essere regolato dal Codice Civile, il diritto di proprietà è garantito dalla Costituzione della Repubblica Italiana che, all'art.42, sancisce: «la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad Enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la *funzione sociale* e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo *indennizzo*, espropriata per motivi di interesse generale».

Come già detto, nella pratica dell'estimo immobiliare il quesito estimativo che più frequentemente si propone al tecnico è la determinazione del *valore di mercato* di un bene economico (fabbricati, terreni, diritti, etc.). Per *valore di mercato* si intende il rapporto di equivalenza intercorrente tra un bene economico e la moneta, in funzione delle caratteristiche della domanda e dell'offerta del bene stesso. Gli *International Valuation Standards*, in Italia recepiti dal Codice delle valutazioni immobiliari, definiscono il valore di mercato come «l'ammontare stimato a cui una proprietà dovrebbe essere ceduta e acquistata, alla data di valutazione, da un venditore e da un acquirente entrambi interessati alla transazione a condizioni concorrenziali, dopo un'adeguata commercializzazione in cui le parti abbiano agito entrambe in modo informato, con cautela e senza coercizioni».

Tra le principali esigenze pratiche per le quali può richiedersi la stima del più probabile valore di mercato vi sono: la compravendita del bene; le stime per espropriazioni totali per *pubblica utilità*, le stime per divisioni ereditarie, per aste pubbliche, le stime delle sanzioni per opere abusivamente eseguite, etc. Generalmente, la sequenza logica delle operazioni da condurre nella formulazione del giudizio di stima passa attraverso le seguenti fasi:

- conoscenza del bene;
- definizione dello scopo o ragion pratica della stima;
- individuazione del criterio o aspetto economico;
- scelta ed applicazione del procedimento di stima;
- aggiunte e/o detrazioni al valore capitale del bene e determinazione del valore di mercato incognito.

In questa stessa sequenza logica, la conoscenza piena e trasparente del bene è un passaggio sostanziale. Nel caso di un bene immobiliare, ciò significa avere una conoscenza completa non solo dal punto di vista tecnico (individuazione delle caratteristiche estrinseche, intrinseche, tecnologiche e produttive del bene) ed economico (segmento di mercato in cui è inserito il bene, prezzi di compravendita di beni simili, reddi-

ti derivanti dalla proprietà di beni simili), ma anche dal punto di vista *giuridico-urbanistico* (diritti di proprietà, vincoli, ipoteche, regolarità urbanistiche., etc.) (Guerrieri, G., 2011).

Fin dalle fasi iniziali - formulazione del quesito ed esplicitazione dello scopo - l'analisi dei rapporti giuridico-economici tra soggetti implicati e bene da stimare, in *quel* momento ed in *quel* mercato, diviene essenziale. Al fine della *conoscenza del bene*, oltre ai sopralluoghi ed all'analisi delle caratteristiche, si rende necessario esaminare la documentazione amministrativa e giuridica. Si tratta di visionare la documentazione disponibile fornita dal committente ed individuare quella che è necessaria alla valutazione. Ad esempio, nel caso della stima del valore di mercato di un fabbricato urbano, occorre innanzitutto l'*atto di provenienza*, ovvero l'atto giuridico che attesta la *titolarità* del diritto sull'immobile (il diritto, come è noto, può essere non solo la proprietà ma anche il comodato, l'usufrutto, l'abitazione, la servitù, etc); l'atto può quindi essere costituito da un atto notarile o da una scrittura privata (come ad esempio la compravendita, la donazione, la divisione), una dichiarazione di successione o una sentenza giudiziale. Vale la pena ricordare che l'atto di provenienza non serve solo a certificare il diritto di proprietà ma in esso sono contenuti moltissimi dati inerenti lo stesso e le persone precedentemente proprietarie.

Sempre ai fini della conoscenza del bene, oltre agli identificativi catastali, occorre l'esame della situazione urbanistica e dello stato di fatto. In via generale, va riportato il livello di pianificazione urbanistica vigente ed eventualmente lo stato di approvazione dello strumento urbanistico; occorre quindi indicare la destinazione d'uso prevista per la zona o la sottozona del territorio comunale in cui ricade l'immobile. Vanno indicate, inoltre, le specifiche prescrizioni urbanistiche dei piani attuativi, qualora abbiano rilevanza ai fini della valutazione ed occorre altresì indicare gli eventuali vincoli insistenti sul fabbricato, sull'area di sedime o di pertinenza; il permesso a costruire e gli eventuali condoni effettuati in caso di difformità (su tali aspetti cfr. il focus di C. De Biase, cap. II nel presente volume).

Anche nel caso della stima del valore di mercato di un *terreno*, la fondamentale distinzione tra *terreno agricolo* e *terreno edificabile* è funzione della destinazione urbanistica assegnatagli. Tale qualificazione deriva dal Certificato di Destinazione Urbanistica (art. 30 del DPR 380/2001) ovvero l'atto amministrativo che certifica, in base allo strumento urbanistico vigente ed alle relative norme di attuazione, la destinazione urbanistica relativa al terreno (edificabile, zona di rispetto,

agricolo, etc.), i parametri urbanistici, tra cui l'indice di edificabilità o fabbricabilità, nonché la presenza di vincoli di varia natura (vincolo paesaggistico, vincolo idrogeologico, etc.).

Pertanto, ai fini della stima del valore di mercato di un terreno edificabile, tale atto amministrativo è di fondamentale importanza in quanto attesta la capacità edificatoria del terreno stesso, prevedendone la sua trasformazione con intervento del privato, attraverso *l'indice di edificabilità*. È evidente che il valore di mercato di un'area edificabile molto dipende da tale indice cui è strettamente collegato esprimendo, appunto, la potenzialità edificatoria del terreno stesso. In termini operativi, l'indice di edificabilità è quello che si traduce in metri quadrati di superficie lorda vendibile; è quindi un parametro determinante, variamente impiegato nei diversi procedimenti di stima.

Come, ad esempio, nel procedimento sintetico, in cui è possibile determinare il valore dell'area attraverso la comparazione con il prezzo di un'altra area con caratteristiche analoghe ma con diverso indice di edificabilità (incidenza del valore suolo per ogni metro cubo realizzabile); o come nell'impiego del valore di trasformazione quale metodo di stima analitica per le aree edificabili.

In riferimento specifico ai procedimenti di stima, è opportuno precisare che solo una volta completata la fase di identificazione del bene immobiliare, in tutti i suoi aspetti tecnici e giuridici, è possibile avviare l'analisi di mercato e, quindi, scegliere il procedimento di stima; a tal proposito «...la "scelta" del procedimento di stima, estrinsecazione del metodo comparativo, dipende dalla disponibilità dei dati di confronto (campione estimativo) ad anche, talora, dai connotati giuridico-economici posseduti dal bene oggetto di stima (come per taluni beni sottoposti a vincoli di natura legale o istituzionale)» (Del Giudice V., 2015).

Nell'ambito della stima del valore di mercato dei beni sottoposti a vincoli, a conclusione di questo breve focus, è opportuno un breve richiamo al vincolo preordinato all'esproprio. Si è detto che la proprietà privata può subire limitazioni a seguito dell'imposizione di determinati vincoli fissati dall'autorità pubblica. L'espropriazione per pubblica utilità è appunto il fondamento giuridico in virtù del quale la pubblica amministrazione può, con un provvedimento, acquisire per sé o fare acquisire a un altro soggetto, per esigenze di interesse pubblico, la proprietà o altro diritto reale su di un bene, indipendentemente dalla volontà del suo proprietario, previo pagamento di un *indennizzo*.

Alle "note e tormentose" vicende relative all'espropriazione ed

all'occupazione acquisitiva (sia in termini di leggi che di sentenze), si correlano i diversi criteri di indennizzo che si sono evoluti (o involuti) nel tempo. La *vexata quaestio* dell'indennità, storicamente, non sempre ha visto una chiara corrispondenza tra la legislazione ed i principi della Dottrina estimativa (Forte C., 1963).

Se il D.P.R. 327/2001 (Testo Unico in materia di esproprio), è intervenuto a disciplinare organicamente la materia, sul piano squisitamente estimativo (il *quantum* dell'indennizzo) è la Sentenza della Corte Costituzionale n. 348 del 2007 che ha segnato la svolta, ispirandosi alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Come è noto, tale sentenza riporta l'indennità di espropriazione di un'area edificabile alla misura pari al valore venale del bene, ovvero al suo valore di mercato (e non più al criterio della semisomma); analogamente, per i suoli non edificati, la successiva Sentenza della Corte Costituzionale n. 181 del 2011, indica nel valore di mercato (e non più nel Valore Agricolo Medio) il criterio di stima ai fini dell'indennizzo. Al di là della determinazione del quantum dell'indennizzo, ormai chiarito in sede costituzionale, strumenti volti a "marginalizzare" gli espropri, come forme di *perequazione* e *compensazione*, troverebbero un'attuazione più organica e complessiva se fossero disciplinati, oltre che dalle leggi urbanistiche regionali, da una legge dello Stato sui principi del Governo del Territorio. Legge di cui, in Italia si è in attesa da anni.

In conclusione è opportuno evidenziare che i diversi aspetti cui si è fatto riferimento nel presente focus, pur non avendo la pretesa di essere esaustivi, tracciano alcune delle fondamentali interconnessioni che sussistono tra materie giuridiche e materie economico-estimative, da cui l'esercizio della professione non può prescindere.

Riferimenti bibliografici

Pugliatti S., (1959), *Beni (teoria generale)*. In Enciclopedia del diritto, vol. V, Giuffrè, Milano

Forte C., (1963), *Estimo e Legislazione*, Rivista Giuridica dell'Edilizia, n. 5, parte II, Giuffrè, Milano

Forte C., De Rossi B. (1974), *Principi di economia ed estimo*, Etas Libri, Milano

Del Giudice V. (2015), *Estimo e valutazione economica dei progetti. Profili metodologici e applicazioni al settore immobiliare*, Loffredo, Napoli

Guerrieri G. (2011), *L'informazione per l'efficienza e la trasparenza del mercato immobiliare: l'esperienza italiana*, workshop UNECE, Roma, 5-6 maggio

ADRIANA GALDERISI*

GESTIONE DEI RISCHI:
QUALE RILEVANZA PER LE COMPETENZE GIURIDICHE?

Il tema della gestione dei rischi, pur se a lungo sottovalutato e affrontato prevalentemente ex-post, a valle cioè del verificarsi di tragici eventi calamitosi, rappresenta questione di assoluta centralità, specie in un Paese come l'Italia.

Il territorio italiano è interamente classificato come sismico, sia pure con diversi livelli di pericolosità, e il 91% dei comuni è a rischio frane e/o alluvioni (Trigila et al., 2018). Il Rapporto sulla Promozione della Sicurezza ai rischi evidenzia che “negli ultimi 70 anni, si sono registrate oltre 10.000 vittime per fenomeni idrogeologici e sismici; i danni economici nello stesso periodo sono stimati in circa 290 miliardi di euro, con una media annuale di circa 4 miliardi di euro e con valori in crescita nel tempo” (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2017). Accanto ai rischi citati, si ricorda che Italia e Islanda sono i paesi europei con la più alta presenza di vulcani attivi e che l'Italia è tra i primi paesi al mondo per numero di persone che vivono in aree ad elevata pericolosità vulcanica (Leone, 2015).

Nelle ultime decadi si è registrato, inoltre, un significativo incremento della frequenza e della severità di alcune tipologie di eventi calamitosi, quali alluvioni e uragani. Tali eventi sono infatti fortemente correlati alle variazioni climatiche in atto che hanno indotto, a scala globale, incrementi delle temperature medie e una significativa modificazione dei regimi pluviali. I dati forniti da una delle principali banche dati internazionali sui disastri (EMDAT-CRED) evidenziano che a scala globale negli ultimi due decenni alluvioni e uragani mostrano valori crescenti in termini di numero di eventi, rappresentando circa il 70% del numero totale di catastrofi naturali (Guha-Sapir, 2018).

A tali fenomeni se ne affiancano altri connessi alla presenza di attività antropiche – impianti industriali che trattano sostanze pericolose, at-

* Associato di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

tività connesse alla gestione dei rifiuti – che rappresentano spesso ulteriori sorgenti di pericolosità per le aree circostanti, determinando fenomeni – lenti o istantanei, diffusi o fortemente localizzati – di inquinamento delle principali matrici ambientali (suolo, aria, acqua) e, in molti casi, impatti sulla salute dell'uomo.

A fronte dei molteplici fattori di pericolosità che minacciano il territorio nazionale, va però ricordato che solo quando tali fattori investono territori che non sono in grado di assorbirne l'impatto si determina il rischio: nella letteratura scientifica, infatti, il rischio rappresenta una misura del danno atteso, ovvero delle perdite complessive (perdite di vite umane, danni materiali, economici, ecc.) che potrebbero verificarsi in un dato ambito territoriale a seguito di un evento calamitoso. Il rischio viene dunque determinato, probabilisticamente, in funzione delle caratteristiche proprie dell'agente di pericolo (localizzazione spaziale, intensità e durata della sua azione), della quantità e del tipo degli elementi potenzialmente investiti (esposizione) e della propensione al danno di tali elementi (vulnerabilità).

Contrariamente alla pericolosità, che può essere di matrice naturale o antropica, il rischio, anche quando di matrice naturale, come quello sismico o vulcanico, è sempre più diffusamente inteso come costruito umano: tramontata l'idea di "disastro naturale" quale atto di natura (Peduzzi, 2019), i rischi sono oggi interpretati come esiti di complesse interazioni tra processi naturali e processi di evoluzione/trasformazione dei territori, indotti da dinamiche sociali, economiche e spaziali, troppo spesso poco attente alle dinamiche naturali.

La correlazione tra eventi calamitosi e modelli di sviluppo del territorio è stata evidenziata anche dai documenti sullo sviluppo sostenibile. Il documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile del 2012 ha dedicato ampio spazio ai temi della riduzione dei rischi e dei cambiamenti climatici, intesi come sfide chiave da affrontare nel contesto dello sviluppo sostenibile, e ha sottolineato l'importanza di considerare tali questioni nella pianificazione urbana e territoriale. L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile del 2015, e in particolare l'Obiettivo 11 mirato a rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili, ha ulteriormente enfatizzato la necessità di adottare politiche urbane in grado di promuovere un approccio olistico al tema dei rischi, al fine di garantire una significativa riduzione dei danni provocati da eventi calamitosi.

Nel contempo i numerosi documenti che, a partire dalla metà degli anni Novanta, hanno delineato in ambito internazionale obiettivi, aree

prioritarie di intervento e sistemi di azioni per la riduzione dei rischi – dalla Strategia di Yokohama del 1994¹ alla Sendai Framework del 2015² – hanno evidenziato, con sempre maggiore chiarezza, come proprio la pianificazione alle diverse scale rappresenti uno degli ambiti fondamentali per la messa a punti di politiche e strategie proattive in materia sia di riduzione dei rischi che di contrasto al cambiamento climatico. La Strategia Italiana per lo Sviluppo Sostenibile, approvata nel 2017, non soltanto ha riconosciuto la riduzione dei rischi quale investimento chiave per il Paese, ma ha esplicitamente richiamato la necessità per la pianificazione di coniugare sviluppo e rigenerazione con la costruzione di territori più resilienti, capaci cioè di prevenire, fronteggiare ed eventualmente riprendersi efficacemente dagli impatti di eventi calamitosi, di matrice naturale o antropica. Si tratta di una affermazione rilevante che, purtroppo, ancora stenta a tradursi in pratica corrente: in una presentazione del febbraio 2019, il geologo Carlo Doglioni dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia sottolineava, ancora una volta, la necessità per il nostro Paese di decidere se continuare ad avere un approccio 'fatalista' ai rischi oppure se intraprendere un cammino di consapevolezza, promuovendo una nuova cultura del rischio in grado di riconoscere questi ultimi non come emergenza da affrontare a seguito di un evento calamitoso o come questione settoriale da affidare a tecnici esperti, bensì come una costante, con cui confrontarsi sia nella formazione di quanti sono chiamati ad operare sul territorio, sia nella messa a punto di strategie, piani e progetti per lo sviluppo dei territori³.

Intraprendere un cammino di consapevolezza richiede, però, un ripensamento degli approcci, delle strategie e degli strumenti fin qui messi in campo per la gestione dei rischi, ovvero delle modalità con cui questi ultimi vengono gestiti nelle diverse fasi del cosiddetto "ciclo dei disastri". Tale ciclo descrive l'insieme delle attività di prevenzione, mitigazione e preparazione che vanno messe in campo prima del verificarsi di un evento calamitoso e le attività da intraprendere a seguito dell'evento, dalla gestione dell'emergenza alla ricostruzione.

Ad oggi le competenze in materia di gestione dei rischi in Italia sono ancora caratterizzate da un'elevata frammentazione e settorializzazione: l'approccio ai rischi è ancora prevalentemente incentrato su singoli fat-

¹ https://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf.

² https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.

³ <https://www.lincci.it/it/manifestazioni/fragile-italia-manifestazione>.

tori di pericolosità, con una marginale, se non del tutto assente, considerazione delle possibili concatenazioni tra questi e la loro prevenzione è ancora per lo più affidata a strumenti settoriali, spesso scarsamente integrati con i processi di governo delle trasformazioni urbane e territoriali.

All'interno dell'articolato processo di gestione dei rischi – regolato da una molteplicità di norme (direttive europee, norme nazionali e regionali), in carico ad attori eterogenei (Dipartimento della Protezione Civile, Ministero dell'Ambiente, Autorità di Bacino, Regioni, ecc.) e affidato a strumenti che agiscono a diverse scale, con riferimento a singole tipologie di eventi e in fasi differenti del ciclo dei disastri (Piani Stralcio di Assetto idrogeologico, Piani di Gestione del Rischio Alluvione, Piani di Protezione Civile, Piani di Ricostruzione, ecc.) – le competenze giuridiche rivestono un importante ruolo, caratterizzato da implicazioni differenti in ciascuna delle fasi in cui si articola il ciclo dei disastri.

Le fasi pre-evento (prevenzione, mitigazione e preparazione) sono essenzialmente orientate a garantire un diritto fondamentale – il diritto alla salute dei cittadini e delle comunità – riconosciuto sia dalla Costituzione Italiana che dalla Convenzione Europea sui diritti umani. Garantire tale diritto richiede, tuttavia, una decisa transizione da politiche riparatorie ex-post a politiche preventive atte a ridurre in modo significativo le perdite di vite umane ancora troppo spesso connesse al verificarsi di eventi calamitosi. L'efficacia di politiche e strategie volte alla preventiva riduzione dei rischi richiede non soltanto la disponibilità di adeguate conoscenze – costantemente aggiornate e in grado di tener conto dei diversi fattori di pericolosità che interessano un dato territorio, delle loro possibili interazioni, della quantità e tipologia di persone, beni e sistemi esposti e delle loro eterogenee vulnerabilità, della preparazione e della capacità di risposta delle collettività e delle istituzioni locali – ma anche la costruzione di una nuova consapevolezza delle collettività locali in merito alle caratteristiche di rischio dei loro contesti di vita. Sono tuttavia proprio i temi dell'accessibilità e della trasparenza delle informazioni sui rischi – e più in generale delle modalità di comunicazione dei rischi – a sollevare questioni che chiamano direttamente in causa le competenze giuridiche. Su tali materie non si dispone ancora, infatti, di norme chiare volte a definire, ad esempio, requisiti di trasparenza e specifici meccanismi di rendicontazione pubblica, ma anche sanzioni per le inadempienze dei diversi soggetti istituzionali cui sono affidate responsabilità in materia di analisi e prevenzione dei rischi (IFRC-UNDP, 2016).

Altra questione rilevante per l'ambito delle competenze giuridiche riguarda la definizione di livelli accettabili di rischio per una data collettività: nella maggior parte dei casi, infatti, i diversi fattori di pericolosità minacciano insediamenti già esistenti, per i quali le politiche di mitigazione che possono essere messe in campo, per quanto efficaci, difficilmente potranno condurre a scenari di azzeramento del rischio. La definizione delle soglie di rischio accettabile non può essere tuttavia interpretata quale questione di carattere esclusivamente scientifico, in quanto richiede scelte di carattere politico-amministrativo, affidate a soggetti legittimati dalla collettività (Lombardi, 2016).

Ancora, le difficoltà e la frequente inefficacia di processi decisionali per loro natura multi-scalari e multi-attoriali richiede, in misura sempre più evidente, l'individuazione di nuovi modelli di governance. Tale concetto è riferibile alle diverse modalità di organizzazione che i soggetti pubblici e privati adottano per gestire gli interessi collettivi e che includono sia i meccanismi formali ed espliciti che regolano l'organizzazione di una società (legislazione, politiche, norme, procedure amministrative), che quelli informali e impliciti che mediano le relazioni sociali, economiche e politiche (UNDP, 1997). Nel campo dei rischi il concetto di governance è riconducibile all'insieme interconnesso di norme, soggetti e pratiche che agiscono per ridurre gli impatti e i danni dovuti a eventi calamitosi di matrice naturale o antropica, promuovendo nel contempo l'azione collettiva dei diversi soggetti interessati (dagli attori del settore privato alla società civile nel suo complesso) (Tierny, 2012).

Nella complessa arena multi-attoriale che caratterizza la governance dei rischi, la parte normativa costituisce, dunque, infrastruttura essenziale per definire sia doveri e detentori di diritti che le loro reciproche relazioni (Bretton et al., 2015): tale infrastruttura necessita oggi di una complessiva rivisitazione alla luce dei più recenti avanzamenti del dibattito scientifico. Nell'ultima decade, infatti, molti studi hanno evidenziato la necessità di modelli di governance collaborativa, multilivello e multi-attoriali, improntati a criteri di flessibilità e basati sull'apprendimento continuo, come elemento fondamentale per offrire soluzioni adeguate a problemi ambientali complessi, quali quelli connessi alla prevenzione e mitigazione dei rischi (Djalante et al., 2011). Anche la Sendai Framework 2015-2030 ha evidenziato come la riduzione dei rischi richieda non soltanto chiare visioni, piani, competenze ma, soprattutto, il rafforzamento di meccanismi di collaborazione e partenariato tra i diversi attori istituzionali e una effettiva partecipazione alle

scelte di tutti i soggetti interessati. Il ridisegno dell'attuale modello di governance dei rischi è dunque fondamentale per garantire, ad esempio, una maggiore cooperazione tra soggetti responsabili della gestione di diverse tipologie di rischio – assicurando in tal modo una maggiore comprensione delle complesse e quasi sempre inattese concatenazioni di diversi eventi calamitosi (sismico-frane; alluvione-incidente industriale, ecc.) di fronte alle quali sia le istituzioni che le collettività locali sono generalmente impreparati a reagire tempestivamente ed efficacemente – ma anche tra gli Enti chiamati a predisporre piani di prevenzione dei rischi – generalmente a carattere sovralocale, come le Autorità di Bacino – e gli enti locali, destinatari diretti delle disposizioni di tali piani e chiamati a garantirne l'efficacia.

Anche nelle fasi post-evento (emergenza, recupero e ricostruzione) le competenze giuridiche rivestono un ruolo importante. Va infatti considerato che i disastri sono sempre esito non soltanto del verificarsi di un evento calamitoso, ma soprattutto delle tante fragilità sia del sistema territoriale colpito, molto spesso di gran lunga preesistenti al verificarsi dell'evento, sia delle vulnerabilità dei sistemi istituzionali, ovvero della maggiore o minore capacità di tali sistemi di organizzarsi e reagire in emergenza, predisponendo nel contempo modi e tempi per le successive fasi recupero e ricostruzione. In queste fasi, dunque, le competenze giuridiche vengono chiamate in gioco non soltanto nella complessa determinazione dei meccanismi e delle modalità di risarcimento dei danni conseguenti al verificarsi di un evento calamitoso, ma anche nel non semplice accertamento delle responsabilità dei diversi soggetti che hanno contribuito a determinare un dato livello di danno: responsabilità riconducibili sia alle fasi precedenti al verificarsi dell'evento che alla gestione dell'immediato post-evento.

Riferimenti bibliografici

Bretton, R.J., Gottsmann, J., Aspinall, W.P., Ryerson, C. (2015), Implications of legal scrutiny processes (including the L'Aquila trial and other recent court cases) for future volcanic risk governance, *Journal of Applied Volcanology* 4(18). DOI 10.1186/s13617-015-0034-x;

Djalante, R., Holley C., and Thomalla F. (2011), "Adaptive governance and managing resilience to natural hazards", in *International Journal of Disaster Risk Science* 2 (4): 1-14. DOI: 10.1007/s13753-011-0015-6.;

Guha-Sapir, D., ed. (2018), *Economic Losses, Poverty & Disasters*. 1998-2017, United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), Institute of Health and Society (Université catholique de Louvain). <https://www.cred.be/#pager>;

IFRC-UNDP, (2015), *The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction*. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/climate-and-disaster-resilience-/the-handbook-and-checklist-on-law-and-disaster-risk-reduction.html>;

Leone, U. (2015), *Fragile Italia*. http://www.treccani.it/enciclopedia/fragile-italia_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/;

Lombardi, P. (2016), *La città ed il rischio idrogeologico tra vecchie e nuove competenze. Il Piemonte delle Autonomie*, *Rivista quadrimestrale di Scienze dell'Amministrazione*, III (2);

Peduzzi, P. (2019), *The Disaster Risk, Global Change, and Sustainability Nexus*, in *Sustainability*, 11, 957. DOI: <https://doi.org/10.3390/su11040957>;

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Struttura di Missione Casa Italia (2017), *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo*. http://www.casaitalia.governo.it/media/1317/casa-italia_rapporto-online.pdf;

Tierney, K. (2012), "Disaster Governance: Social, Political, and Economic Dimensions", in *Annual Review of Environment and Resources*, 37: 341-363. DOI: 10.1146/annurev-environ-020911-095618;

Trigila, A., Iadanza, C., Bussettini, M., Lastoria, B. (2018), *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, Edizione 2018, ISPRA Rapporti 287/2018;

UNDP (1997), *Governance for Sustainable Human Development*. A UNDP Policy Document. United Nations Development Programme, 1997.

SALVATORE LOSCO*

COMPRENDERE, DEFINIRE E QUANTIFICARE.
UN CONTRIBUTO DELL'URBANISTICA TECNICA
AD UNA NORMA SUL CONSUMO DI SUOLO

1. *Premessa*

Le riflessioni proposte in questo breve scritto intendono fornire un contributo su tre aspetti di *Urbanistica Tecnica* che una norma sul consumo di suolo dovrebbe affrontare e disciplinare. Il primo è rappresentato dalla *comprensione* delle cause del fenomeno (propedeutico agli altri due più operativi), il secondo dall'individuazione di una *definizione* condivisa dello stesso e il terzo dal riferimento ad una tecnica di *misurazione/quantificazione*. Tale esigenza nasce da una lettura comparata dei vari disegni di legge nazionale¹ che si sono susseguiti negli ultimi anni, mai giunti ad approvazione, e delle leggi regionali vigenti² che non affrontano questi tre aspetti oppure li trattano solo parzialmente e utilizzano interpretazioni conoscitive del fenomeno, definizioni e misurazioni/quantificazioni dello stesso del tutto non comparabili. Questa varietà se da un lato può essere letta come il tentativo di adattare la normativa ai diversi contesti regionali (tutela dell'ambiente competenza esclusiva dello Stato art. 117 Costituzione, valorizzazione dei beni ambientali le-

* Associato di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Il primo disegno di legge nazionale è stato del Ministro per le politiche agricole Mario Catania. Si tratta del disegno di legge di iniziativa governativa presentato al Senato (A.S. 3601) nella 16^a legislatura l'11 dicembre 2012 con il titolo *Valorizzazione delle aree agricole e contenimento del consumo del suolo* a cui ne sono seguiti altri sedici.

² Abruzzo n. 26/2015, Basilicata nn. 25/2009 e 11/2018, Calabria nn. 19/2002, 35/2012, 40/2015, 28/2016 e 21/2017, Campania nn. 16/2004, 19/2017 e 38/2017, Emilia-Romagna n. 24/2017, Friuli-Venezia Giulia nn. 5/2007, 19/2009, 21/2015, 29/2017, 39/2017 e 44/2017, Lazio n. 7/2017, Liguria nn. LR 36/1997, 11/2015, 29/2015, 29/2016, 49/2009 e 22/2015, Lombardia nn. 31/2014, 38/2015, 14/2016 e 16/2017, Marche nn. 22/2011, 44/2013, 16/2015, 28/2015 e 8/2018, Piemonte nn. 56/1977, 3/2013, 3/2015 e 16/2018, Puglia nn. 21/2008, 26/2014 e 15/2017, Provincia Autonoma di Bolzano n. 9/2018, Sardegna nn. 8/2015 e 11/2017, Toscana nn. 65/2014, 43/2016, 91/2016 e 50/2017, Umbria nn. 1/2015 e 13/2016, Valle d'Aosta n. 11/1998, Veneto n. 14/2017.

gislazione concorrente Stato/Regione³) dall'altro potrà determinare una serie di contraddizioni non banali su di una questione, a forte valenza ambientale, che non riconosce nelle divisioni amministrative il suo *con-fine significativo*⁴ per leggere, interpretare e indirizzare il fenomeno. La riforma del Titolo V della Costituzione (LC n. 3/2001) ha modificato l'originaria formulazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione che disciplinava i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Tra le materie di legislazione concorrente è incluso il *Governo del Territorio* pertanto, se si considera l'Urbanistica rientrante in esso, le Regioni conservano la potestà legislativa in materia urbanistica salvo la prevalenza della legislazione statale sui principi fondamentali. In conseguenza delle interrelazioni molteplici tra Urbanistica e consumo di suolo una Legge quadro statale dovrebbe disciplinare pochi principi fondamentali e demandare alla norma regionale la disciplina specifica.

2. *Comprendere*

Nelle città vive il 50% della popolazione mondiale – in Europa questa percentuale sale all'80% – e quasi il 70% delle emissioni nocive è provocato dalle città nonostante occupino solo il 2% del suolo terrestre, secondo le Nazioni Unite, entro il 2030 il 59% della popolazione mondiale sarà concentrata nelle aree urbane⁵. La città contemporanea è profondamente diversa dalla città compatta tradizionale, radicata

³ La tutela dell'ambiente costituisce materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato ma essa ha carattere trasversale che interferisce con altri settori dell'ordinamento, anche di non esclusiva potestà legislativa statale. La tutela della salute, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali sono ricompresi, invece, tra le materie di legislazione concorrente nelle quali è riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali con esclusione della potestà regolamentare.

⁴ Macchia L. (2017), *Dimensione Ambientale e Pianificazione del Territorio. Innovazioni nella Pianificazione Territoriale e Urbanistica*, Tesi di Dottorato in Ambiente, Design e Innovazione - XXIX ciclo - SSD ICAR 20 -Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Seconda Università di Napoli, Relatore: Prof. Losco S., Correlatori: Prof. Buondonno A. e Prof. Ester Higuera García, p. 131-214. Tira, M. (2016): *Per un assetto territoriale a geometria variabile*. In: UPLand - Journal of Urban Planning, Landscape & environmental Design, vol.1, n. 1, Department of Architecture University of Naples Federico II, pp. 257-272. Naples (2016). Gaeta L. (2018), *La civiltà dei confini. Pratiche quotidiane e forme di cittadinanza*, Carocci Editore, Roma.

⁵ UN-Habitat (2016), *World Cities Report 2016. Urbanization and development. Emerging futures*, UN-Habitat, Nairobi.

nell'immaginario collettivo. Lo sprawl⁶ costituisce uno dei tratti distintivi della città in cui viviamo, ha cancellato il limite tra città e campagna e ha configurato un'espansione urbana frammentata, poco strutturata, indifferente ad ogni valutazione degli effetti sulle dimensioni ambientali di tale modello. Esso è stato oggetto di vari studi sia per migliorare la sua comprensione (conoscenza delle cause) sia per elaborare tecniche di pianificazione volte al suo contenimento (riduzione degli effetti). La città tradizionale, espandendo i suoi confini, si è connessa ad altri nuclei urbani, ha rotto il tradizionale rapporto tra spazi antropizzati compatti e spazi naturali aperti, ha superato la distinzione gerarchica e funzionale tra città e campagna, così facendo ha generato un territorio ibrido, in cui le caratteristiche di urbanità e di ruralità si fondono, generando il territorio urbanizzato⁷. Questo modello insediativo determina la continua erosione di una risorsa limitata, insostituibile, non rinnovabile e preziosissima: il suolo. Il consumo di suolo altera anche gli equilibri eco-sistemici del territorio. Questi effetti non sono sempre immediatamente evidenti, manifestandosi nella loro gravità a distanza di tempo o in luoghi lontani da quelli dove esso è avvenuto. Gli effetti ambientali sono relativi al ciclo del carbonio con l'aumento di emissioni di gas serra, al ciclo dell'acqua con incremento del rischio idraulico nelle aree a forte antropizzazione, al ciclo del clima con il fenomeno dell'isola di calore urbano, alla biodiversità con l'estinzione di migliaia di specie viventi⁸. Gli effetti più evidenti del consumo di suolo sono: la perdita delle capacità fisico-biologiche del suolo agricolo che vanno dalla fissazione dell'anidride carbonica, al ciclo integrato delle acque, al microclima e alle connessioni ecologiche, l'alterazione del paesaggio e dell'identità storica dei luoghi e il deterioramento della qualità dell'abitare. Oltre agli effetti è necessario comprendere le cause di tale consumo, indagare gli esiti territoriali e, infine, sperimentare adeguati strumenti di governo per intervenire su di esse⁹. Le cause del consumo di suolo posso-

⁶ La dispersione abitativa e produttiva: la scelta di non concentrare abitazioni, uffici e edifici per il commercio, l'artigianato e l'industria sul territorio, ma lasciare che si disperdano, aumentando così la necessità di incrementare le infrastrutture puntiformi e a rete.

⁷ Salzano E. (1998), *Fondamenti di Urbanistica*, Editori Laterza, Roma-Bari, p. 7.

⁸ European Commission (2012), *Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁹ Gli strumenti utilizzabili per limitare il fenomeno dello sprawl potrebbero essere sia di natura regolativa, con il blocco delle espansioni lungo alcune direttrici, sia di natura morfologica, con la realizzazione di fasce verdi periferiche in grado di definire un limite all'urbano (green belt), oppure di carattere strategico con specifiche leggi che limitino il consumo di suolo monitorandolo, o ancora, con la pianificazione e attuazione

no essere ascritte ai mutamenti demografici e socio-economici in particolare all'aumento dei nuclei familiari di dimensione sempre più ridotta, al cambiamento degli stili di vita, al fabbisogno abitativo e di infrastrutture sempre crescente, all'incremento esponenziale dell'uso di automobili private che ha reso possibile l'urbanizzazione di aree periurbane, con conseguente sprawl urbano, a nuove forme di produzione industriale e di terziario legate anche al fenomeno della globalizzazione economico-finanziaria, all'incremento della città informale e illegale, alla fiscalità urbana¹⁰ che ha favorito il fenomeno anche dal punto di vista della convenienza economica. L'European Spatial Development Perspective¹¹ riconosce nel modello della città compatta l'obiettivo prioritario da perseguire per lo sviluppo/trasformazione/rigenerazione degli insediamenti urbani contemporanei, la *compact city* dovrà essere in grado di relazionare le trasformazioni degli insediamenti sia alla scala urbana che a quella, più ampia e articolata, della scala metropolitana e regionale. In ambito europeo, diversi paesi come il Regno Unito, la Germania e i Paesi Bassi hanno introdotto un mix di misure di natura normativa e fiscale per contenere lo sprawl urbano¹² e la stessa Commissione Europea è già da tempo impegnata a favorire un uso più sostenibile della risorsa suolo¹³. Secondo le stime elaborate dall'Agenzia Ambientale Europea nell'ambito del progetto Corine Land Cover, ogni anno oltre 100.000 ha di terreni naturali o agricoli, un'area comparabile a quella della città metropolitana di Napoli, sono consumati o urbanizzati, in ambito comunitario (UE 27) per scopi abitativi, produttivi o ricreativi¹⁴.

di strategie in grado di indirizzare la rifunzionalizzazione o la densificazione degli insediamenti già esistenti.

¹⁰ Altra causa di consumo di suolo è riconducibile alla possibilità per i comuni di utilizzare fino al 50% degli oneri di urbanizzazione per pagare le spese correnti fino al 2017. In carenza di altre risorse, ciò ha incentivato le amministrazioni locali ad urbanizzare il proprio territorio per mantenere i servizi.

¹¹ European Commission (1999), *ESPD - European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

¹² Prokop G. et al. (2011), *Overview of best practices for limiting soil sealing or mitigating its effects in EU-27 Final Report*, Technical Report for European Commission.

¹³ European Commission (2012), *Overview of best practices for limiting soil sealing or mitigating its effects in EU-27*, SWD (2012) 101, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

¹⁴ European Environment Agency, Joint Research Centre (2012), *The State of Soil in Europe. A contribution of the JRC to the European Environment Agency's Environment State and Outlook Report*, SOER 2010, Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Si tratta di un trend insostenibile a lungo termine soprattutto se si considera che il consumo di suolo tende ad interessare i suoli migliori, ossia quelli dotati di maggior pregio per caratteristiche geofisiche, agronomiche, ambientali, paesaggistiche¹⁵. Inoltre, l'espansione (e dispersione) delle superfici artificiali o urbanizzate, generando una maggiore mobilità di merci, persone e servizi, determina inevitabilmente un aumento dei consumi energetici e delle emissioni di inquinanti¹⁶. Negli ultimi dieci anni in Italia si è registrato un crescente aumento del consumo di suolo. La causa principale è l'espansione delle aree antropizzate e la crescita della popolazione urbana, essa ha raggiunto quasi il 65%¹⁷ di quella complessiva. In Campania la superficie complessiva delle città è decuplicata dall'Unità d'Italia ad oggi. Dal 1861 al 1961, la curva rappresentativa dell'espansione della città si presenta omotetica alla curva della crescita demografica così, al progressivo raddoppio della popolazione corrisponde quello delle aree urbanizzate. Dal 1961 in poi le due curve divergono: l'espansione urbana cresce in modo esponenziale mentre la curva demografica si appiattisce, cosicché le superfici urbanizzate si quadruplicano nell'ultimo quarantennio in controtendenza rispetto ad una popolazione sostanzialmente stabile. Il dibattito scientifico, a livello nazionale ed europeo, in tema di consumo di suolo, è concorde su un assunto: il suolo è una risorsa esauribile per l'ambiente ed il paesaggio, pertanto, centrale nella pianificazione e gestione urbana e territoriale.

3. Definire

È necessario concordare su una definizione di consumo di suolo¹⁸ prima di procedere alla raccolta di dati per la conoscenza del fenomeno e all'individuazione di procedure efficaci e condivisibili per la sua quantificazione, nonché di tecniche finalizzate al contenimento dell'uso di questa risorsa irriproducibile. Si definisce suolo un corpo naturale tridimensionale, in grado di ospitare la vita delle piante, costituito da so-

¹⁵ European Environment Agency (2010), *The European environment. State and outlook 2010. Land use*, EEA, Copenhagen. European Environment Agency (2010b), *The European environment. State and outlook 2010. Soil*, EEA, Copenhagen.

¹⁶ European Environment Agency (2006), *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge* EEA, Copenhagen.

¹⁷ ISTAT (2014), *Popolazione e abitazioni, 14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 9 ottobre 2011*, Roma.

¹⁸ LR Lombardia n. 31/2014 art. 2 comma 1. LR Veneto n. 14/2014 art. 2 commi 1a-b-c-d.

stanze minerali ed organiche e sede di processi chimici, fisici e biologici che avvengono nella zona di contatto tra atmosfera, idrosfera, litosfera e biosfera¹⁹. La Commissione Europea definisce il suolo come lo strato superiore della crosta terrestre, costituito da particelle minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi, che rappresenta l'interfaccia tra terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Un suolo di buona qualità è in grado di supportare correttamente le funzioni economiche, ecologiche e sociali garantendo la fornitura di peculiari servizi ecosistemici, che si suddividono, secondo la più recente classificazione proposta dal Common International Classification of Ecosystem Services²⁰, in: servizi di approvvigionamento, servizi di regolazione, servizi di supporto e servizi culturali. Tali servizi possono essere considerati come un contributo indiretto del capitale naturale, ovvero l'insieme delle risorse naturali (oltre al suolo, le materie prime, l'acqua, l'aria, la flora e la fauna) che forniscono beni e servizi all'umanità²¹. Il consumo di suolo è un fenomeno associato alla perdita di superficie agricola, naturale o seminaturale, rappresenta pertanto il passaggio da una copertura non artificiale (suolo non consumato) a una copertura artificiale del suolo (suolo consumato). Il fenomeno si riferisce, quindi, a un incremento della copertura artificiale di terreno, legato alle dinamiche insediative. Un processo prevalentemente dovuto alla costruzione di nuovi edifici, capannoni e insediamenti, all'espansione delle città, alla densificazione o alla conversione di terreno entro un'area urbana, all'infrastrutturazione del territorio. *Il concetto di consumo di suolo deve essere definito come una variazione da una copertura non artificiale, suolo non consumato, a una copertura artificiale, suolo consumato.* Una definizione di carattere ampio, proposta anche dall'Agenzia Europea per l'Ambiente, considera il consumo di suolo come la trasformazione della copertura del suolo da non urbanizzata ad urbanizzata, le possibilità interpretative e le conseguenti ricadute sulle scelte di pianificazione fisica del territorio di una variazione del genere non sono né banali né scontate. Le fonti informative risultano indispensabili per la valutazione quantitativa, il monito-

¹⁹ IPLA - Istituto per le Piante da Legno e l'Ambiente Glossario Pedologico, rev. 3 4/2005, <https://www.yumpu.com/it/document/read/16635609/glossario-pedologico-ipla-regione-piemonte>, consultato il 10 maggio 2020.

²⁰ Haines-Young, R. and M.B. Potschin (2018), *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES) V5.1 and Guidance on the Application of the Revised Structure*, www.cices.eu.

²¹ ISPRA (2018), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto n. 288, ISPRA, Roma.

raggio e per documentare l'evoluzione del fenomeno nel tempo e nello spazio. La copertura del suolo è un concetto collegato ma distinto dall'uso del suolo. Per *copertura del suolo* si intende, infatti, la copertura biofisica della superficie terrestre. Una definizione proviene dalla Direttiva Europea 2007/2/CE dove si legge che la copertura fisica e biologica della superficie terrestre comprende le superfici artificiali, le zone agricole, i boschi e le foreste, le aree semi-naturali, le zone umide, i corpi idrici. L'impermeabilizzazione del suolo costituisce la forma più evidente di copertura artificiale. L'*uso del suolo* è il risultato dell'interazione tra la copertura del suolo e l'attività antropica. La stessa direttiva europea lo definisce come una classificazione del territorio in base alla dimensione funzionale o alla destinazione socioeconomica presente e/o programmata per il futuro (uso residenziale, industriale, commerciale, agricolo, silvicolo, ricreativo). Con l'espressione *consumo di suolo* si indicano invece i processi di trasformazione di porzioni di territorio che comportano un'alterazione delle funzioni svolte naturalmente dal suolo e il passaggio a condizioni artificiali di cui l'impermeabilizzazione totale rappresenta l'ultimo stadio. L'urbanizzazione del territorio rappresenta pur sempre una forma di impiego delle sue funzioni, con la peculiarità che questo tipo di utilizzo pregiudica, irrimediabilmente e pressoché irreversibilmente, tutte le altre. Il *consumo di suolo* è associato sia alla diminuzione di suolo fertile, di naturalità, che all'occupazione dello spazio agricolo per usi extragricoli, per la diffusione urbana, per l'allargamento dell'impronta urbana, per la contaminazione paesistica, per la perdita di qualità e di bellezza. L'*Environmental Terminology and Discovery Service*²² dell'Agenzia Europea dell'Ambiente fornisce un contributo alla sistematizzazione della questione individuando definizioni univoche dei concetti inerenti al consumo del suolo, in particolare:

Land Use - l'uso del suolo corrisponde alla dimensione funzionale delle aree utilizzate per scopi residenziali, industriali o commerciali, per scopi agricoli o forestali, per scopi ricreativi o di conservazione;

Land Cover - la copertura del suolo corrisponde a una descrizione bio-fisica della superficie terrestre, cioè di quello che è sovrapposto o che attualmente ricopre il terreno;

Landscape Fragmentation - la frammentazione determina la rottura degli ecosistemi generando ostacoli alla migrazione o dispersione di organismi impoverendone la biodiversità;

²² Environmental Terminology and Discovery Service, European Environment Agency (2012), *Multilingual Environmental Glossary*, EEA, Copenhagen, https://www.eea.europa.eu/help/glossary#c4=10&c0=all&b_start=0.

Soil Sealing - *l'impermeabilizzazione del suolo* è un processo strettamente legato alla progressiva urbanizzazione e infrastrutturazione del territorio, produce la separazione dei suoli dagli altri compartimenti dell'ecosistema attraverso la modifica della natura del suolo in modo tale che reagisca come un mezzo impermeabile sia a causa di alcune lavorazioni agricole come la compattazione sia per l'utilizzo di materiali impermeabili che lo ricoprono. Il consumo di suolo rappresenta pertanto la misura della progressiva cementificazione/impermeabilizzazione del suolo conseguente a dinamiche insediative/espansive. Questo fenomeno può essere contenuto attraverso scelte di eco pianificazione territoriale/urbanistica che favoriscano la riqualificazione/rigenerazione del territorio urbanizzato. L'importanza dei processi di impermeabilizzazione, conseguenti all'urbanizzazione e alla realizzazione di infrastrutture di trasporto, viene riconosciuta dall'UE tra le principali minacce per i suoli europei. Il *Soil Sealing* rientra tra le otto minacce principali indicate nell'ambito della *Soil Thematic Strategy*²³ insieme a: erosione, diminuzione della materia organica, contaminazione locale e diffusa, compattazione, diminuzione della biodiversità, salinizzazione, inondazioni e smottamenti;

- *Urban Sprawl* - *la dispersione dell'urbanizzato* è il modello fisico di espansione additiva a bassa densità a spese delle aree agricole, tipico delle grandi aree urbane in condizioni di mercato;
- *Land Take* - consumo del suolo inteso come l'insieme degli *usi del suolo* che comportano la perdita dei caratteri naturali producendo come risultato una superficie artificiale la cui finalità non è la produzione e la raccolta di biomassa da commercializzare.

L'Unione Europea non individua una definizione condivisa di consumo del suolo, ma fissa un obiettivo molto ambizioso, a livello territoriale/urbanistico: entro il 2020 le politiche comunitarie devono tener conto dei loro impatti diretti ed indiretti sull'uso del suolo ed entro il 2050 l'obiettivo da raggiungere dovrà essere consumo di suolo a saldo zero tra eventuali nuove occupazioni e rigenerazione di quelli già consumati (*No net land take by 2050*, Documento redatto dall'Ufficio politiche scientifiche e ambientali della Commissione Europea).

²³ European Commission (2012), *Report from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. The implementation of the Soil Thematic Strategy and ongoing activities*, Brussels.

4. *Quantificare*

Per misurare il consumo del suolo è necessario disporre di dati cartografici di copertura/uso del suolo, confrontabili e coerenti tra di essi, in riferimento ad almeno due soglie temporali, così da quantificare²⁴ la variazione mediante una procedura di comparazione statistica differenziale oppure attraverso una matrice delle transizioni²⁵, quest'ultima si riduce, nei casi più semplici, a due tecniche di base: la procedura *dei flussi* e quella *delle differenze*. Il *metodo dei flussi*²⁶ necessita di basi dati geografiche (la carta delle coperture dei suoli), esso ricorre alla matrice delle transizioni con cui sono conteggiabili i singoli flussi da una copertura i ad una j distintamente da quelli da j ad i o da k a j . Così facendo si ha modo di contabilizzare le effettive perdite prima di ogni forma di bilanciamento del sistema che comporta anche una delocalizzazione delle coperture originali. La matrice di transizione consente di rilevare ogni diminuzione in modo separato e distinto dagli incrementi²⁷. Il *metodo delle differenze* con il quale, nota la copertura del suolo in due soglie temporali diverse, si calcola la variazione numerica assoluta di copertura del suolo nell'intervallo di tempo considerato. Il metodo richiede delle basi dati numeriche non georeferite (le superfici per ogni uso/copertura del suolo), è semplicissimo da applicare in quanto occorre fare delle differenze tra ciò che si legge al tempo T_1 e al tempo T_2 , ha uno svantaggio in quanto autobilancia perdite e guadagni. L'allarme *soil consumption-soil sealing* ha rilanciato l'interesse per gli strumenti analitici utilizzabili per la misurazione del *suolo consumato* ed ha accresciuto la domanda di

²⁴ La LR Lombardia n. 31/2014 art. 2 comma 2 rimanda al PTR la soluzione di tale aspetto. LR Emilia-Romagna n. 24/2017 art. comma 5.

²⁵ Il triangolo delle transizioni può essere considerato come la degenerazione di un poligono a n vertici, attraverso il quale sarebbe possibile disgiungere in più sottoclassi i rivestimenti del suolo. La sottoclasse della copertura urbana comprende edifici, infrastrutture, spazi pubblici, incluse le aree verdi, e comprende come aree urbane con caratteri molto diversi. Per queste differenziazioni si potrebbero utilizzare altre misure qualitative e quantitative per caratterizzare meglio il tipo di spazio urbano.

²⁶ Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo (2009), *Primo Rapporto 2009*, Maggioli. Santarcangelo di Romagna. Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (2010), *Rapporto 2010*, INU, Roma.

²⁷ Le perdite effettive vengono contabilizzate prima di qualsiasi forma di bilanciamento del sistema, che comporta anche il trasferimento delle coperture originali. Ad esempio, le foreste che crescono in una regione possono essere il risultato di una perdita di superficie boschiva in pianura e di un aumento in montagna. In questo caso, sembra esserci un aumento della massa forestale, ma questo è composto da una perdita di foresta in una zona di pianura e da un aumento di foresta in una zona di montagna.

dati geografici sulla copertura e uso del suolo. Non vi è alcun dubbio che disporre di un quadro informativo completo ed aggiornato delle superfici artificiali (con indicazioni quali-quantitative sulle diverse coperture e destinazioni d'uso) così come delle aree agricole e naturali, interne ed esterne al tessuto urbano consolidato (con indicazioni relative a grado di naturalità, valenza agricolo-paesaggistica, vulnerabilità, specificità geologiche, giacitura e rilevanza per le reti ecologiche) può orientare le scelte programmatiche delle amministrazioni (a scala nazionale, regionale e soprattutto locale), indirizzandole verso trasformazioni del territorio a basso impatto ambientale. L'offerta di dati di land cover/land use per Italia è articolata ma estremamente frammentata e disomogenea²⁸. La quantificazione richiede un chiaro e condiviso sistema di classificazione (copertura/uso), di corrette tecniche di rilievo (teleriallevamento, aerofotogrammetria, rilievo topografico diretto), di un efficace sistema di misurazione e accuratezza tematica, in modo che sia individuabile l'oggetto della rilevazione attraverso tecniche di acquisizione, di analisi e di lettura/interpretazione dei dati. I limiti delle attuali fonti informative, disponibili a livello nazionale, sono legati all'omogeneità, completezza, periodicità di aggiornamento, scala e, soprattutto, caratteristiche geometriche delle stesse come la scala nominale, la risoluzione, l'unità minima cartografabile-Minimum Map Unit MMU (utilizzata in cartografia per definire la più piccola unità rappresentabile sulla mappa). La dimensione della MMU è strettamente correlata sia alla scala nominale che alla risoluzione di una carta: maggiore è la scala, minore è la MMU, e viceversa), e allo spessore (lo spessore minimo cartografabile è anch'esso correlato alla risoluzione della cartografia ed è dell'ordine di 0,2 mm della scala della carta, 2 metri per una carta in scala 1/10.000 e 5 metri per il 25.000). Nelle carte di copertura/uso del suolo sono rappresentabili solo quegli elementi lineari, strade, ferrovie, corsi d'acqua, che hanno una larghezza maggiore dello spessore minimo rappresentabile incidendo in tal modo significativamente sulle stime delle aree. Ai fini della valutazione delle superfici, si pone il reale rischio di vedere sottostimate le dimensioni di tutte le clas-

²⁸ Gardi C., Montanarella L., Palmieri A., Martino L. (2010), *La difficile quantificazione del consumo di suolo in Europa*, p. 26-35, in: Arcidiacono A., Di Simone D., Oliva F., Pareglio S., Pileri P., Salata S. (a cura di, 2011), *Rapporto 2010*, CRCS, Milano. ISPRA (2014), *Il consumo di suolo in Italia*, Rapporto 195, Roma. Lupia F., Pulighe G., Munafò M. (2014), *Fonti informative di uso e copertura del suolo in Italia: caratteristiche e potenzialità*, p. 29-42, in: Cartei G.F., De Lucia L. (2014), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli.

si che sono maggiormente frammentate (come le aree artificiali o impermeabilizzate) o quelle lineari (come le infrastrutture stradali e ferroviarie), che hanno maggiori probabilità di avere la singola area omogenea di ampiezza inferiore alla MMU o spessore inferiore a quello minimo. Gli errori di stima sono ancora più evidenti nel caso di analisi dei cambiamenti di uso del suolo, che possono essere assai parcellizzati e in cui la dimensione della singola zona che cambia classe è spesso molto vicina alla MMU. Quindi, più grande è la MMU e meno accurata sarà la stima delle aree.

Sulla base delle modalità di rilevazione e elaborazione dei dati è possibile suddividere le principali fonti informative in tre grandi categorie:

- a) banche dati prodotte mediante fotointerpretazioni di immagini satellitari;
- b) banche dati che utilizzano un approccio statistico-campionario;
- c) banche dati di tipo tecnico (a scala regionale e locale) che utilizzano immagini aeree e/o terrestri restituite in rilievi topografici.

Per migliorare le fonti informative disponibili, carenti sia per mancanza di aggiornamenti frequenti sia per non completa omogeneità, nel 2005 ISPRA e il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente, hanno sviluppato una rete di monitoraggio del consumo di suolo. Il sistema permette di ricostruire l'andamento del consumo di suolo in Italia dal secondo dopoguerra ad oggi, mediante una metodologia di campionamento stratificato, che unisce la fotointerpretazione di ortofoto e carte topografiche storiche con dati telerilevati ad alta risoluzione. L'approccio di tipo statistico campionario puntuale è stato scelto in quanto più idoneo, date le peculiarità specifiche del territorio italiano, con elevata complessità e frammentazione del paesaggio, e per non incorrere nell'errore cartografico. Tale rete di monitoraggio rappresenta il riferimento ufficiale italiano per le informazioni statistiche derivanti dal monitoraggio del consumo di suolo in quanto presente, come specifica indagine, all'interno del Programma Statistico Nazionale 2014-2016. Il consumo di suolo viene valutato affiancando a banche dati cartografiche ad alta risoluzione realizzate in ambito Copernicus un monitoraggio su base puntuale che permette di superare il limite della minima unità cartografabile e di arrivare a stime più affidabili e accurate. In particolare, si riescono in tal modo a considerare tutte le superfici artificiali disperse sul territorio che spesso hanno una dimensione, singolarmente, molto piccola. L'utilizzo congiunto di un metodo campionario statistico

consente di registrare anche i micro-cambiamenti, di derivare indicatori affidabili, di valutarne l'accuratezza e di stimare gli errori.

GIULIO ZUCCARO*

LA PREVENZIONE DEL RISCHIO
NELL'ATTIVITÀ ANTISISMICA

Le catastrofi causate da eventi naturali, passati e recenti, hanno dimostrato come la società sia diventata sempre più esposta e vulnerabile ai rischi associati a fenomeni singoli (terremoti, eruzioni vulcaniche, inondazioni, frane, eventi meteorologici estremi, ecc.) o combinati (eventi a cascata, quali incendi boschivi durante ondate di calore e siccità; frane innescate da forti piogge, etc.). L'inadeguatezza delle società, le disuguaglianze sociali, la forte crescita demografica, la crescente interconnessione delle città moderne, possono aumentare notevolmente sia l'esposizione che la vulnerabilità delle comunità, delle infrastrutture, degli edifici e dell'economia di un Paese. Ad aggravare la situazione, i processi di lunga durata come i cambiamenti climatici, la desertificazione e le migrazioni urbane, in grado di amplificare gli impatti degli eventi naturali sull'ambiente costruito.

Negli ultimi quarant'anni, le perdite economiche dovute a catastrofi causate da eventi naturali sono aumentate di quasi dieci volte¹ con perdite annuali di circa 10 miliardi di euro solo all'interno dell'Unione Europea (UE). Vi è, inoltre, una crescente preoccupazione che gli obiettivi fissati nell'ultimo decennio dai principali accordi internazionali, quali il Quadro di Riferimento di Sendai per la Riduzione del Rischio da Disastri 2015-2030², l'Accordo di Parigi sui Cambiamenti Climatici³ e gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile⁴, non possano essere raggiunti senza un approccio globale in grado di promuovere il ruolo della scienza e l'effettiva attuazione di politiche e misure per la riduzione del rischio da disastri (DRR) e l'adattamento ai cambiamenti climatici (CCA).

Nell'ultimo decennio, le politiche e le strategie globali e dell'UE in

* Ordinario di Scienza delle costruzioni, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ <http://reports.weforum.org/global-risks-2018/>.

² https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.

³ <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

materia della riduzione del rischio di disastri stanno progressivamente spostandosi dalle semplici questioni di “sicurezza” ad approcci più ampi che riguardano gli aspetti scientifici, la governance del rischio, le politiche e gli aspetti sociali. L’evoluzione dei concetti chiave, come quelli di vulnerabilità, resilienza e sostenibilità, ha reso possibile delineare un quadro più olistico e multidisciplinare che comprende questioni che vanno dalla quantificazione degli impatti previsti dalle catastrofi sia sull’ambiente edificato che sulla società, agli aspetti organizzativi e alle strategie di governance nelle diverse fasi del ciclo della gestione delle emergenze (prevenzione, preparazione, risposta, ripristino). Inoltre, il significativo passaggio dal concetto di gestione dei “disastri” a quello di gestione dei “rischi”, come evidenziato nel Quadro di Riferimento di Sendai, implica il rafforzamento del collegamento tra scienza, politica e istituzioni, per fissare obiettivi comuni.

L’integrazione tra il mondo accademico-scientifico e quello politico-normativo non è immediata e ha fornito, nella storia degli eventi calamitosi, dei segnali anche contrastanti. Tuttavia si deve riconoscere che la scienza sta aumentando notevolmente la sua influenza sul processo decisionale dei governi degli Stati, attraverso il ruolo dei comitati tecnico-scientifici e degli esperti, chiamati a fornire quel supporto scientifico sulla base del quale vengono prese le decisioni fondamentali per la società, bilanciando le informazioni scientifiche con altri tipi di valutazione di tipo economico, sociale, sanitario, etc. Secondo uno schema ampiamente accettato, due categorie di attori sono generalmente identificate nel processo decisionale della gestione e della riduzione del rischio da disastri: scienziati e decisori politici. Come due controparti che interagiscono dinamicamente in questo processo, rappresentano due mondi diversi che devono essere riconciliati (Dolce e Di Bucci, 2015).

Nonostante il ruolo della scienza venga ampiamente riconosciuto nel processo decisionale, esiste una enorme quantità di materiali e di risultati scientifici che non raggiungono o hanno poca influenza sui decisori politici. Avvicinare il settore della scienza a quello delle scelte politiche e del settore normativo significa risolvere alcune questioni trasversali a tutti i settori, che permetterebbero di rafforzare il legame e la stretta collaborazione tra i diversi settori che dipendono l’uno dall’altro in tema di riduzione del rischio da disastri e protezione civile.

Allo scopo di identificare le lacune esistenti e i bisogni nel settore della ricerca scientifica, delle politiche e della legislazione sui pericoli

naturali sulla valutazione, preparazione, mitigazione e risposta ai rischi naturali, il progetto europeo ESPREssO⁵ (Enhancing Synergies for Disaster Prevention in the European Union, una Coordination and Support Action della Commissione Europea finanziata dal programma di Ricerca & Innovazione H2020), ha preso in considerazione le numerose iniziative in corso a livello europeo e globale su questi temi, con l'obiettivo di fornire un quadro unitario in grado di catturare la complessità delle diverse tematiche in gioco e di definire una "vision" delle principali priorità nel campo della ricerca scientifica e nella gestione del rischio da disastri, di seguito sintetizzato.

Colmare il divario tra politica/normativa e scienza riguarda, in maniera molto ampia, la promozione dell'integrazione tra i diversi attori coinvolti, su diverse scale e in diverse discipline. **Avvicinare il mondo dell'Accademia e degli Enti di Ricerca a quello politico** è necessario così come riconoscere l'importanza della preparazione dei funzionari e dei tecnici delle istituzioni pubbliche, che molto spesso non hanno un background scientifico e tecnologico tale da far comprendere loro la natura dei diversi rischi e favorire il dialogo e lo scambio di conoscenza tra il mondo scientifico e quello pubblico-politico. La **richiesta di competenze in materia di rischio da disastri nelle istituzioni pubbliche** è alla base del modo in cui il mondo della scienza fornisce l'input al settore politico.

Una questione che riguarda sia il rapporto tra funzionari/Stato e ricercatori, sia la divulgazione e la sensibilizzazione pubblica è quello della **complessità della terminologia**. Semplificare il modo in cui la scienza comunica attraverso nuovi modi di comunicare e spiegare fenomeni complessi in modo più semplice si tradurrebbe anche in un impatto maggiore dei risultati della ricerca stessa.

Un considerevole sforzo per superare il divario tra il mondo della scienza e quello della politica, attraverso l'integrazione delle competenze nei settori della riduzione del rischio da disastri ma anche nell'adattamento al cambiamento climatico, proviene dal mondo accademico poiché un numero crescente di **governi e organizzazioni internazionali stanno riconoscendo la necessità di una formazione adeguata** e quindi la richiesta di professionisti con specifiche qualifiche, ad es. valutazione e gestione del rischio, resilienza urbana, cambiamenti climatici, preparazione/pianificazione di emergenza, ecc. Ciò, nei prossimi an-

⁵ <http://www.espressoproject.eu>.

ni, contribuirà profondamente ad aumentare e dare maggiore coerenza agli studi di ricerca multidisciplinare e a colmare le lacune nelle amministrazioni pubbliche locali e nazionali nonché nella sfera politica di un paese.

Altro aspetto concreto legato allo scambio di informazioni tra scienza e politica è la necessità di contare su piattaforme e/o attori in grado di trasferire efficientemente le conoscenze dal dominio scientifico a quello politico. Nel panorama globale esistono diverse **iniziative create per favorire la collaborazione tra scienza e politica** o tra scienza e professionisti che lavorano, ad esempio, nell'ambito della riduzione del rischio da disastri e nell'adattamento al cambiamento climatico. Una di queste iniziative è, a livello dell'Unione Europea, il Joint Research Centre⁶ (JRC), il cui compito principale è sostanzialmente quello di fornire un'adeguata conoscenza scientifica per informare le politiche dell'UE riguardo a diversi settori. Inoltre, in materia di RRD è stato anche istituito all'interno del JRC il Disaster Risk Management Knowledge Centre⁷ (DRMKC) la cui mission è quella di contribuire allo sviluppo di una società sicura ed informata sui rischi (nel corso degli anni è stata posta maggiore enfasi verso la sicurezza e la protezione della società), anche attraverso un approccio "a rete" per superare gli ostacoli del rapporto scienza-politica nella Commissione Europea, per gli Stati Membri, all'interno e al di fuori dei confini dell'UE.

Una **questione centrale** è quella di **colmare le lacune normative in materia di responsabilità** del mondo della scienza e quelle del mondo della politica. Tali lacune normative sono osservate in relazione alla responsabilità sia in termini di decisioni di protezione civile (ad esempio falsi allarmi o errori di gestione), sia in termini di responsabilità professionale in azioni di prevenzione (ad esempio, retrofit strutturale di edifici e infrastrutture) e operazioni tecniche di emergenza (ad es. controlli di agibilità post-evento). Questo problema è diventato chiaramente tangibile, ad esempio, durante e dopo il terremoto de L'Aquila nell'Italia centrale. Il sistema di protezione civile italiano è stato messo in discussione durante il processo de L'Aquila, dove sono emerse chiaramente le complessità del rapporto scienza-giustizia. **Mancanza di consapevolezza del pensiero giuridico del concetto di rischio, che per natura non può concepire certezze ma probabilità, il che confligge, al momento, con la**

⁶ <https://ec.europa.eu/jrc/en/about/jrc-in-brief>.

⁷ <https://drmkc.jrc.ec.europa.eu>.

certezza del diritto. Vi è certamente la necessità di aggiornare il sostegno giuridico e politico allo sviluppo dell'innovazione scientifica. Input scientifici errati o semplicemente male interpretati possono portare a perdite disastrose. Una conoscenza accurata e la corretta interpretazione di questa conoscenza è cruciale. Il caso penale contro sei scienziati all'indomani del terremoto de L'Aquila del 2009 serve a ricordare la posta in gioco e le conseguenze potenzialmente devastanti di incomprensioni o interpretazioni.

Per quanto riguarda gli aspetti prettamente scientifici, la valutazione e le misure di prevenzione dei rischi in Italia sono progredite piuttosto lentamente nel corso degli anni: solo nel 1984 è stata approvata una mappa di pericolosità sismica per il territorio italiano e mappe di pericolosità per frane, alluvioni, eruzioni vulcaniche, tsunami sono incomplete a livello nazionale e spesso non sufficientemente precise a livello locale. Gli studi sulla vulnerabilità sono ancora in gran parte incompleti e pertanto le mappe di rischio sono carenti o inadeguate. L'uso di analisi di valutazione del rischio specifiche da parte dei decision-makers evidenzia alcune sfide chiave da affrontare. Innanzitutto, per informare correttamente i decisori e indirizzare gli interventi in materia di RRD questione fondamentale è la **disponibilità e completezza dei dati**, insieme alla loro affidabilità ed omogeneità. Questo può richiedere il coinvolgimento stesso di una comunità scientifica più ampia possibile.

Le valutazioni dei rischi basate principalmente sulla pericolosità, ovvero che non tengono adeguatamente conto della vulnerabilità e dell'esposizione non sono adeguate ad affrontare le sfide dei disastri futuri e degli impatti dei cambiamenti climatici. Inoltre, una delle principali questioni che influenzano la valutazione del rischio è legata alla decisione relativa al livello di **rischio accettabile** a cui si riferiscono le conseguenti decisioni e scelte politiche. La difficoltà di scegliere il livello di rischio accettabile rende molto complessa l'attuazione delle politiche di mitigazione del rischio, in quanto le autorità preposte sono lasciate in una cornice di sostanziale incertezza, dove prendere decisioni e assumersi responsabilità non è semplice, anzi molto spesso preoccupante. Una giurisprudenza consapevole e adeguata favorirebbe la gestione emergenziale.

Generalmente l'attenzione è rivolta ai singoli eventi naturali e si tende a concentrarsi sul tipo di evento con una maggiore probabilità di occorrenza (es. terremoto per l'Italia). A partire dalle solide conoscenze per singolo pericolo (hazard) è necessario invertire la rotta verso **un approccio più olistico e multi-hazard** ma difficile da raggiungere dal mo-

mento che hazard differenti hanno approcci diversi alla valutazione del rischio. Per integrare e confrontare diversi rischi nella prospettiva di un approccio al rischio multi-hazard, come promosso all'interno del Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, è fondamentale utilizzare le stesse metriche per misurare i diversi parametri che descrivono ciascun rischio. L'interdisciplinarietà e la multidisciplinarietà sono fattori chiave per sviluppare delle valutazioni dei rischi accurate. Sfortunatamente, le buone pratiche che utilizzano questi approcci sono ancora piuttosto rare.

Sia dal punto di vista scientifico che operativo, attualmente si sente la forte necessità di far convergere le tematiche della riduzione del rischio da disastri e quelle del cambiamento climatico ma manca ancora una **consapevolezza generale a tutti i livelli di governance della necessità di integrazione** dei due settori. La RRD ha una lunga tradizione in Italia a causa del ruolo attivo del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile, mentre le strategie di ACC sono state assimilate solo di recente principalmente dal Ministero dell'Ambiente con l'adozione della Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici nel 2015. Per quanto riguarda la politica ACC, il Dipartimento della Protezione Civile non ha un mandato specifico per affrontarla. Tuttavia, lavorando sulla mitigazione degli impatti delle catastrofi, il Servizio Nazionale di Protezione Civile è indirettamente coinvolto nell'ACC: ad es. il Servizio Nazionale di Protezione Civile sta cercando di adattare e migliorare il sistema nazionale di allerta precoce al fine di rispondere meglio agli eventi di precipitazioni estreme (spazialmente e temporalmente concentrati), che stanno aumentando di frequenza negli ultimi anni in tutto il territorio italiano a causa degli effetti di cambiamento del clima.

Oltre agli scienziati e ai decisori politici, attori fondamentali nel ciclo del rischio sono la popolazione e i diversi settori della società (Dolce e Di Bucci, 2015). Vi è la forte necessità di **coinvolgere le scienze sociali nella ricerca scientifica e nella pratica operativa sui temi del rischio**. Una definizione più completa di rischio dovrebbe includere anche alcuni aspetti psicologici e sociali. Questa rappresenta comunque una questione di lunga data, che vede approcci più qualitativi da una parte e quelli prettamente quantitativi dall'altra (è questo il caso dell'approccio scientifico al rischio che predilige ciò che può essere quantificato).

Direttamente connesso alle questioni sociali e al rapporto tra scienza e politica, è la mancanza di consapevolezza pubblica dei rischi da catastrofi e anche della preparazione alla risposta alle emergenze in relazione agli avvisi e alla comunicazione pubblica. Sebbene non sia di gran lunga una nuova intuizione che la consapevolezza pubblica del rischio

di catastrofi sia bassa o addirittura assente. I risultati dei sondaggi condotti in aree soggette a rischio mostrano che in molti casi le persone comuni non conoscono nemmeno i rischi a cui è esposta la loro comunità e a quale livello (ad esempio, sulla percezione del rischio vulcanico e sismico in Italia, vedi Barberi, 2008; Crescimbene, 2008; Crescimbene et al., 2014). Una delle questioni più dinamiche e in rapida evoluzione legate a questa sfida è il **ruolo dei media** e, in particolare, le sfide e le opportunità che i social media presentano. Le opportunità e i rischi associati alla diffusione dei social media in situazioni di disastro stanno solo ora iniziando a essere studiati dai ricercatori, come le questioni relative alla diffusione di notizie false durante le emergenze o la mobilitazione dei cittadini attraverso piattaforme di social media (Alexander 2013). È necessaria una collaborazione efficace tra decisori e professionisti della protezione civile e dei media. Una sfida sta nel fatto che gli attori dei media devono aumentare la loro audience a fini commerciali o supportare vari orientamenti politici.

Sebbene sia riconosciuta la volontà e la necessità di avvicinare scienza e politica, ciò non può essere messo in campo senza scardinare le principali barriere istituzionali e normative che ostacolano tale cooperazione. Dal punto di vista del quadro normativo in materia di RRD e Protezione Civile, ben nota è la complessità istituzionale che è intrinseca alla pubblica amministrazione italiana. Il quadro normativo attuale è il risultato della proliferazione di leggi che interessano il sistema di Protezione Civile. L'istituzione di una legislazione concorrente (Stato/Regioni) in materia di protezione civile ha generato una varietà di leggi regionali, in molti casi indipendenti l'una dall'altra, a volte in contrasto che comportano una visione unitaria limitata e una distribuzione della responsabilità confusa.

Riferimenti

Questo contributo è stato scritto sulla base di un'approfondita rassegna della letteratura costituita da report nazionali, linee guida, leggi e regolamenti, pubblicazioni scientifiche e dai risultati delle interviste rilasciate da alcune delle principali istituzioni coinvolte (DPC, 2017) e (INGV, 2017).

Report Nazionali e Linee Guida

- AdBCC - Central Campania River Basin Authority. PSAI - Plan for Hydrogeological Risk Prone Areas -2014

- ANCE-CRESME. Lo stato del territorio italiano – Ottobre 2012
- DPC. Linee guida per la pianificazione comunale di emergenza
- DPC. Manuale operativo per la predisposizione di un piano comunale o intercomunale di protezione civile – Ottobre 2007
- DPC. Linee guida per la pianificazione dell'emergenza esterna degli stabilimenti industriali a rischio d'incidente rilevante – Dicembre 2004
- ISPRA (2015). Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio - Rapporto 2015
- ISPRA (2016) XII Rapporto Qualità dell'ambiente urbano - Edizione 2016
- LEGAMBIENTE. Rapporto ecosistema a rischio – Maggio 2016
- MATTM. Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici – 2014
- MATTM. Indirizzi operativi per l'attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione ed alla gestione dei rischi da alluvioni con riferimento alla predisposizione delle mappe della pericolosità e del rischio di alluvioni (Decreto Legislativo n. 49/2010)

Leggi e Regolamenti

- REGIONE CAMPANIA. Linee guida per la redazione dei piani di emergenza comunale – Febbraio 2016
- Legge 8 dicembre 1970 n. 996 “Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità Protezione civile”
- Decreto del Presidente della Repubblica 6 febbraio 1981, n. 66 “Regolamento di esecuzione della legge 8 dicembre 1970, n. 996, recante norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità - Protezione civile”
- Legge 5 novembre 1971, n. 1086 “Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica”
- Legge 29 aprile 1982, n. 187 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 febbraio 1982, n. 57, concernente disciplina per la gestione stralcio dell'attività del commissario per le zone terremotate della Campania e della Basilicata”
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 giugno 1982 “Istituzione del Dipartimento della Protezione Civile”
- Legge 18 maggio 1989, n.183 “Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo”

- Legge 24 febbraio 1992 n. 225 “Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile”
 - Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59”
 - Legge 3 agosto 1998, n. 267 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 1998, n. 180, recante misure urgenti per la prevenzione del rischio idrogeologico ed a favore delle zone colpite da disastri franosi nella regione Campania”
 - Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”
 - Legge 9 novembre 2001, n. 401 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, recante disposizioni urgenti per assicurare il coordinamento operativo delle strutture preposte alle attività di protezione civile”;
 - Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20/03/2003 “Primi elementi in materia di criteri generali per la classificazione sismica del territorio nazionale e di normative tecniche per le costruzioni in zona sismica”
 - Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”
 - Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3519 del 28 aprile 2006 “Criteri generali per l’individuazione delle zone sismiche e per la formazione e l’aggiornamento degli elenchi delle stesse zone”
 - Legge 24 giugno 2009, n. 77 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile”
 - Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3843 del 19 gennaio 2010 “Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009 e altre disposizioni di protezione civile”
 - Decreto Legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 “Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi alluvioni”
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 marzo 2010 “Approvazione del piano nazionale delle misure protettive contro le emergenze radiologiche”
 - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 dicem-

bre 2010 “Modifiche all’organizzazione del Dipartimento della Protezione Civile”

- Legge 12 luglio 2012 n. 100 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 maggio 2012, n. 59, recante disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile”

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 settembre 2012 “Definizione dei principi per l’individuazione ed il funzionamento dei Centri di Competenza”

- Decreto Legislativo 13 marzo 2013, n. 30 “Attuazione della direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra”

- Legge 15 ottobre 2013, n. 119 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”

- Legge 11 novembre 2014, n. 164 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive”

- Decreto Direttoriale 16 giugno 2015, n. 86 - approvazione del documento “Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici” (MATTM)

- Decreto Legislativo 26 giugno 2015, n. 105 “Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose”

- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 novembre 2015 “Disposizioni per l’aggiornamento della pianificazione di emergenza per il rischio vulcanico del Vesuvio per le aree soggette a ricaduta di materiale piroclastico - Zona gialla”

- Decreto 24 maggio 2016 “Integrazione dei Centri di competenza individuati con i decreti del Capo del Dipartimento del 24 luglio 2013, Rep. n. 3152 e del 14 aprile 2014, Rep. n. 1349”

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 giugno 2016 “Disposizioni per l’aggiornamento della pianificazione di emergenza per il rischio vulcanico dei Campi Flegrei”

- Delibera del Consiglio dei Ministri 25 agosto 2016 “Dichiara-

zione dello stato di emergenza in conseguenza degli eccezionali eventi sismici che il giorno 24 agosto 2016 hanno colpito il territorio delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria”

Publicazioni scientifiche

- Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(11), 2707-2716.
- Barberi F., Davis M.S., Isaia R., Nave R. e Ricci T., (2008). Volcanic risk perception in the Vesuvius population. *Journal of Volcanology and Geothermal Research*, 172, pp. 244-258.
- Crescimbene M. (2008). Un test sulla percezione del rischio vulcanico. *Quaderni di Geofisica*.
- Crescimbene M., La Longa F., Camassi R., Pino N.A., Peruzza L. (2014). What's the seismic risk perception in Italy? *Engineering Geology for Society and Territory*. Volume 7. Springer International Publishing. 69-75.
- Dolce M., Di Bucci D. (2015). Civil Protection Achievements and Critical Issues in Seismology and Earthquake Engineering Research. In: Ansal, A. (ed.), *Perspectives on European Earthquake Engineering and Seismology*, Volume 2. Springer series “Geotechnical, Geological and Earthquake Engineering”, 39, 21-58. DOI 10.1007/978-3-319-16964-4_2

CLAUDIA DE BIASE*

ABUSIVISMO URBANISTICO:
LA RILEVANZA DEL QUADRO GIURIDICO DI RIFERIMENTO
NELL'ATTIVITÀ DELL'URBANISTA

1. *Cosa è l'abuso?*

Nel 1984, a Ferrara, in occasione di un Convegno sul tema dell'abusivismo edilizio in Italia, organizzato per iniziativa della Camera Penale dell'Emilia Romagna, Giuseppe Delfini, allora Presidente aggiunto onorario della Corte Suprema, in apertura della seduta inaugurale sottolineò che «la parola “abusivismo” non c'è nel dizionario della lingua italiana; è una parola recente, è una parola di gergo; è entrata nel linguaggio giornalistico e noi l'abbiamo usata nella consapevolezza di una certa stortura lessicale».¹ Un vocabolo gergale, dunque, o, se si vuole, tecnico introdotto nella nostra lingua, ma che cosa indica e come si declina? Il confronto con la normativa di riferimento si rende da subito necessario per l'urbanista, anche solo al fine di perimetrare correttamente l'oggetto della propria indagine. A fronte della puntuale enunciazione giuridica data dal DPR 380/2001 («opere prive della prescritta concessione edilizia o totalmente o parzialmente difformi o in variante essenziale rispetto ad essa o all'autorizzazione edilizia»), il problema è comprendere i diversi modi in cui il fenomeno dell'abuso urbanistico-edilizio viene declinato. In particolare, gli urbanisti si muovono su tre piani diversi tra di loro incrociati: da un lato la catalogazione dell'abusivismo, con un occhio attento alle sue implicazioni sociali, politiche ed economiche,² dall'altro l'individuazione degli effetti negativi prodotti sul territorio dall'uso sconsiderato del suolo e dal suo sfruttamento,³ dall'altro ancora la ricerca delle tecniche utili per il ripristino

* Associato di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

¹ Comini R. e Delfini G. (a cura di) (1985), “Abusivismo edilizio”, in Atti del Convegno, Ferrara 29-30 settembre 1984, Camera Penale dell'Emilia Romagna, Bologna.

² De Leo D. (2015), *Mafie&Urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, Franco Angeli, Milano.

³ Clementi, Perego (1983) *La metropoli spontanea: il caso Roma*: Dedalo, Bari, p. 50 ss.

dell'equilibrio urbano e territoriale compromesso. Il dato certo per tutti è che l'abusivismo è un fenomeno strettamente connesso alla **cultura del disordine** e al **conflitto pubblico privato**,⁴ così come è acquisito che non si tratta di un fenomeno isolato, né di un problema solo locale, ma di un dato che investe la complessità del paesaggio contemporaneo.⁵ Il problema del trattamento di questo "patrimonio", a prescindere dalla sanabilità per effetto delle leggi sul condono, è nodale per le sue dimensioni e per il modo in cui condiziona la vivibilità e la qualità ambientale di intere aree dell'Italia.

2. *Gli urbanisti di fronte all'abuso*

Preliminare per l'urbanista che affronta il fenomeno dell'abusivismo edilizio è l'analisi della disciplina giuridica relativa all'attività di vigilanza sul territorio, all'individuazione degli abusi, alle tipologie di sanzioni connesse. È evidente, infatti, che al fine di realizzare modelli di intervento urbano idonei a trovare risposte efficaci alle problematiche derivanti dal dilagante abusivismo, l'urbanista deve a monte possedere gli strumenti giuridici utili a comprendere il fenomeno. Il DPR n. 380/2001 prevede, com'è noto, tre fattispecie di abuso edilizio, ordinate secondo la gravità dell'abuso stesso: ipotesi di interventi in assenza di permesso o di totale difformità; ipotesi intermedia di variazioni essenziali dal titolo edilizio; ipotesi residuale della parziale difformità da esso. Al riguardo, una recente sentenza del Consiglio di Stato, la n. 1487/2017, ha fornito una classificazione delle violazioni con una mappa precisa delle irregolarità e ha dato indicazioni chiare per distinguere i concetti di "variazioni essenziali" e di "varianti". Direttamente collegato alla tipologia degli interventi è il regime sanzionatorio degli abusi edilizi previsto nel DPR n. 380/2001: esso va dalla demolizione (o riduzione in pristino) alla sanzione pecuniaria e all'acquisizione gratuita al patrimonio comunale.

Parallelamente va tenuta presente anche la funzione legislativa delle Regioni. Com'è noto, con la modifica al Titolo V della Costituzione, in forza della legge costituzionale n. 3/2001, l'edilizia è confluita nella più ampia materia del "governo del territorio", annoverata dal nuovo art. 117 Cost. tra le materie per le quali opera il regime della potestà normativa

⁴ Secchi B. (2007), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

⁵ Curci F., Formato E., Zanfi F. (2017) (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli, Roma.

concorrente Stato/Regioni. In realtà, già nel 1895 la legge n. 47 aveva sancito che “le regioni emanano norme in materia di controllo dell'attività urbanistica ed edilizia e di sanzioni amministrative in conformità ai principi definiti dalla presente legge”. L'art. 29 di tale legge affida ai poteri normativi delle regioni il compito di disciplinare la formazione, adozione e approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali, finalizzate al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi, *entro un quadro di convenienza economica e sociale*.⁶ Su questa base, le regioni hanno legiferato in tempi diversi, alcune semplicemente recependo la norma nazionale, altre dettagliandone gli aspetti applicativi e anche prevedendo specifici piani attuativi. Sono state introdotte così disposizioni differenti,⁷ che, seppure nel rispetto dei principi statali, hanno dato vita a modelli di intervento piuttosto eterogenei: Abruzzo, Molise, Basilicata, Puglia, Toscana e Veneto prescrivono varianti speciali, la Campania prevede piani di recupero, la Calabria programmi di recupero, il Lazio e il Piemonte considerano più strumenti insieme, la Sicilia contempla dei PP che hanno valore di variante, la Sardegna introduce i piani di risanamento urbanistico, mentre le restanti Regioni si limitano a definire le procedure di sanatoria, senza prevedere alcuno strumento specifico per il recupero.⁸

All'interno dell'ampia tematica dell'abuso, compito primario dell'urbanista è valutare l'impatto che le varie tipologie di abuso hanno sul sistema urbano e territoriale, vale a dire i danni prodotti dall'abusivismo in termini di consumo irrazionale di suolo, di sviluppo territoriale disomogeneo, di nascita di agglomerati privi di servizi primari e secondari e/o di incremento dei già critici carichi urbanistici. Alla valutazione deve seguire l'elaborazione, con gli strumenti offerti dalla normativa di riferimento, delle soluzioni “tecniche”, in grado, da un lato, di fornire opportune soluzioni per riqualificare le aree attualmente gravate dal problema, dall'altro di evitare che in futuro l'edificazione illegale possa arrecare ulteriore danno al tessuto urbanistico delle città. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai quartieri abusivi che, pur essendo

⁶ Nel 2003 la Legge n. 326, art. 32, c. 42 ha integrato tale articolo consentendo anche proposte di varianti di recupero urbanistico di iniziativa privata.

⁷ È da sottolineare, a questo proposito, che gran parte delle regioni inseriscono il problema dell'abuso in leggi esplicitamente dedicate al tema, mentre cinque regioni (Calabria, Campania, Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia Romagna) e la provincia autonoma di Trento inseriscono la tematica dell'abuso direttamente nelle rispettive leggi urbanistiche o Norme di governo del territorio.

⁸ Per un approfondimento di questo aspetto vedi de Biase C. (2017), “Le politiche per l'abuso edilizio-urbanistico” in de Biase C., Losco S., Macchia L. (a cura di), *Abusivismo urbanistico e sostenibilità ambientale*, Edizioni Le Penseur, Brienza (Pz).

situati in contesti diversi, presentano caratteristiche comuni tra loro: caos insediativi, carenza di urbanizzazioni, assenza di servizi collettivi. Gli interventi necessari, che l'urbanistica può prevedere per fornire funzionalità a tali aggregati, consistono principalmente nell'adeguamento o realizzazione delle urbanizzazioni primarie, nell'uso delle aree libere intercluse per gli standard e per funzioni terziarie e commerciali, nella creazione di arredo urbano e nell'integrazione con il centro consolidato mediante la localizzazione di attività da definire di volta in volta, a seconda delle specifiche situazioni: tutte disposizioni già introdotte dalla L. 47/1985 e chiarite e dettagliate da molte regioni che puntano al recupero urbanistico di queste parti di territorio.

3. *Classificazione dell'abuso*

Per chi studia il territorio, il primo problema è comprendere se e dove esiste abuso, se si tratta di un abuso concentrato o sparso e di che tipologia funzionale è l'abuso (residenziale, commerciale, industriale etc.). Le indagini da effettuare, pertanto, sono sia di tipo quantitativo che qualitativo. L'approccio quantitativo consiste nel raccogliere e classificare i dati relativi all'abusivismo edilizio sulla scorta dei condoni denunciati: esso richiede una profonda conoscenza da parte dell'urbanista della normativa nazionale e regionale sui condoni, delle differenze che esistono tra gli stessi e dei diversi ambiti di applicazione; contemporaneamente si deve provvedere a verificare la consistenza dell'edilizia regolare. Entrambe le situazioni si possono ricostruire servendosi delle fonti che si esprimono a riguardo, ovvero CRESME, Legambiente, ISTAT e dati delle amministrazioni locali. Il primo passo è suddividere i condoni in funzione del loro "stato", classificando le pratiche in: approvate, sospese o rigettate. A questa fase seguirà la localizzazione su rilievo cartografico, di tutte le domande, così come suddivise.

La lettura quantitativa comporta anche le indagini sul campo, per la verifica dei dati: l'esplorazione sul posto permette di approfondire alcuni casi particolarmente significativi emersi a livello numerico.⁹

Successivamente, passando da un modello d'indagine quantitativo a un modello qualitativo, l'attenzione si sposterà dall'analisi all'interpretazione del significato che il fenomeno dell'abusivismo assume per la società.

⁹ Loda M. (2008), *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, Carocci, Roma.

Ogni indagine, infatti, deve innanzitutto tener conto della correlazione dell'abuso edilizio, oltre che con i vincoli imposti dalla legge, con le ragioni stesse dell'abusivismo e con gli effetti che il fenomeno ha sulla collettività per gli scompensi che produce. Nel primo caso l'elemento parlante è il grado di violazione della legge: da un livello massimo di abuso riguardante la realizzazione di un nuovo edificio completamente illegale, ad un livello riguardante un'edilizia semilegale, riguardante difformità parziali (50%) del costruito rispetto a un progetto approvato, oppure al livello di progetti non osservanti i parametri richiesti dalla legge; nel secondo caso si considera la finalità della costruzione, cioè si esaminano i vari abusivi edilizi in relazione all'uso che si è inteso fare dell'immobile, indipendentemente dalla scelta di procedervi attraverso una modalità legale o meno. Attraverso il concetto di destinazione finale, cui è votato l'immobile, si distinguono tre forme di abusivismo:

1. di necessità;
2. di speculazione;
3. di convenienza.

Con particolare riferimento al c.d. abuso di necessità, è possibile osservare che esso intercetta un tema giuridico di grande rilievo, ovvero il conflitto che si crea tra l'esigenza di sanzionare le attività abusive e l'esigenza di garantire il c.d. diritto alla casa, considerato che la stessa Corte Costituzionale ha inquadrato il diritto ad una abitazione dignitosa nell'ambito dei diritti fondamentali della persona (Corte Cost. n. 119/1999).

Tutti i criteri di classificazioni, in ogni caso, vanno in crisi se non si tiene conto di un dato di fondo: le categorie rimangono mute se non sono intrecciate con le specifiche condizioni territoriali in cui gli edifici sono localizzati.¹⁰

Un'analisi dello stato di fatto ricca e con più livelli di analisi è indispensabile per procedere ad un progetto di recupero. Il primo passaggio, come si è detto, è ricercare e fare un quadro delle pratiche di condono ai sensi delle tre leggi (L.47/85, legge 724/94 e legge 326/03), differenziandole per tipologia e per stato di avanzamento.

Successivamente si passerà a differenziarle in base al dato relativo all'oggetto dell'abuso e si verificherà se si tratta domande di condono che hanno riguardato immobili ad uso residenziale, oppure attività commerciali o volumi ad uso misto. E qui si giunge al terzo aspetto, su cui si tornerà nell'ultima parte, vale a dire agli effetti che il fenomeno ha

¹⁰ Curci F., Formato E., Zanfi F. (2017) (a cura di), *op. cit.*.

sulla collettività per gli scompensi che esso produce sul territorio. Tutte le diverse tipologie incidono, infatti, anche se in maniera differente, sul carico urbanistico di un comune, vale a dire sul “fabbisogno di dotazioni territoriali di un determinato immobile o insediamento in relazione alla sua entità e destinazione d’uso”. La variazione del carico urbanistico, secondo la legge, è determinata dall’aumento o dalla riduzione di tale fabbisogno “conseguenti all’attuazione di interventi urbanistico-edilizi ovvero a mutamenti di destinazione d’uso”.¹¹ Da ciò deriva che tra le fattispecie rientrano non solo la costruzione abusiva di volumi *ex novo*, ma anche gli ampliamenti di un immobile. La costruzione della veranda o del soppalco o della scala interna sono interventi che, anche se non vanno a modificare significativamente la volumetria già esistente, possono modificare e compromettere l’abitabilità del costruito. In ogni caso, come vedremo subito dopo, conoscere la tipologia dell’abuso è indispensabile per individuare lo strumento di pianificazione da utilizzare per ogni intervento “correttivo”.

4. Mappatura degli abusi

Alla classificazione dei dati deve seguire la mappatura degli abusi e alla successiva localizzazione dei condoni.

Un metodo particolarmente interessante è l’*Overlay mapping*,¹² che consiste nel localizzare gli abusi e i condoni e nel realizzare diverse mappe tematiche, una per ogni tipologia di dati che si possono ottenere sovrapponendo le diverse cartografie a disposizione, inclusa la tavola di zonizzazione dello strumento comunale. Il metodo è stato già sperimentato per la mappatura dell’abuso e facilita la visualizzazione immediata di singoli abusi, fornendo anche un’indicazione di possibili criteri per identificare insediamenti abusivi. La procedura inizia con la raccolta di tutte le pratiche di condono presenti presso gli Uffici Urbanistici dei Comuni presi in esame, suddivise in funzione delle tre leggi (47/1985; 724/94; 326/03) e in base allo stato di avanzamento (pratiche rilasciate, sospese o respinte). Contemporaneamente si devono inserire tutti i rilievi, aerofotogrammetrie o planimetrie realizzate a cavallo dei tre con-

¹¹ Quadro delle definizioni uniformi, Allegato A, G. U. della Repubblica italiana, Serie generale - n. 268, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Conferenza Unificata, Intesa 20/X/2016.

¹² de Biase C., Losco S., Petrella B. (2017), “Abusivismo urbanistico e rigenerazione urbana” in *Urbanistica Informazioni* 272 s.i., Roma.

doni; la sequenza cronologica dei Piani relativi ai regimi giuridici dei suoli; gli strumenti sovraordinati e/o i vincoli preesistenti al piano (Piano Territoriale Regionale, Piano Territoriale Paesaggistico Regionale e Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale). Una volta definiti i dati di input, si passa alla georeferenziazione di ogni singola domanda di condono, inquadrandola su mappa. Una mappa di questo tipo ha una duplice funzione: essa consente sia di individuare, prima e dopo ogni evento “condonistico”, la perimetrazione dei nuovi volumi emersi, tramite sovrapposizione delle pratiche e dei rilievi cartografici, sia di constatare, attraverso l’ulteriore sovrapposizione con il regime giuridico dei suoli, se tali volumi sorgono o meno in zone territoriali omogenee che consentono la regolare edificazione. È possibile, inoltre, anche abbinare le domande di un condono al rispettivo rilievo aerofotogrammetrico e al Piano vigente, per valutare in quale zona territoriale omogenea ricade l’immobile abusivo.

Le varie sovrapposizioni cartografiche, incrociate con i dati informatici, producono come risultato finale l’elaborazione di tavole grafiche che permettono di confrontare e analizzare i risultati ottenuti, rendendo più immediata la comprensione del fenomeno a livello urbanistico e le sue implicazioni a livello sociale.

5. Intervenire sull’abuso

Una volta individuato e perimetrato l’abuso, si può capire come operare. In tale ottica l’urbanista deve necessariamente richiamarsi alla disciplina giuridica del regime sanzionatorio degli abusi edilizi, verificando di volta quale tipologia di intervento trova applicazione. Diventa centrale, quindi, una corretta lettura delle diverse norme in materia e, soprattutto, la capacità di individuare il corretto quadro giuridico di riferimento, sulla base della normativa statale e regionale di riferimento. Le possibilità di intervento offerte dalla normativa sul patrimonio abusivo, infatti, sono essenzialmente tre: demolizione del patrimonio abusivo, eventuale acquisizione al patrimonio comunale, PRIA/Variante. A queste tre possibilità si è aggiunta, a partire dal 1985, la pratica del condono.¹³ L’intervento da prevedere varia a seconda della morfologia in-

¹³ Infine, per quanto riguarda lo strumento della sanatoria, va segnalato che la scelta di molte amministrazioni di procedere in questa direzione è stata spesso dettata dalla necessità di reperire risorse per la reale costruzione della città pubblica. Se visto così, paradossalmente questo tipo di approccio “servirebbe” per lo meno a creare la consa-

sediativa: nel caso in cui esista una concentrazione di volumi condonati (o condonabili) lo strumento urbanistico da utilizzare è la Variante al Piano o il Piano di recupero; se, invece, i volumi non sono stati condonati le possibilità sono due: o la demolizione o l'acquisizione al patrimonio comunale; diverso il discorso se si è in presenza di violazioni per le quali la domanda di condono è ancora sospesa: in questi casi è particolarmente complesso operare.

Sul piano della "filosofia" degli interventi, le possibilità offerte dalla legge consentono di identificare tre tipi di approcci:

- L'approccio repressivo che consiste nella demolizione dell'immobile abusivo;
- L'approccio mitigativo che consiste nella confisca e nella riqualificazione del patrimonio, prevista dall'art. 29 della Legge 47/85, attraverso i PRIA e le varianti di recupero.
- L'approccio comprensivo, cioè la sanatoria che, come è noto, è stata ammessa già nel 1985, nel 1994 e nel 2003.¹⁴

L'approccio mitigativo può ritenersi un tipo di approccio sicuramente più conveniente, potremmo dire risolutivo sul piano urbanistico, in quanto, con l'attuazione dei piani per il recupero degli insediamenti abusivi, si stabilisce una modalità di reinserimento urbano di parti del territorio caratterizzate dal fenomeno dell'abusivismo. Tra l'altro, è proprio nell'art. 29 della n. 47/85, che, per la prima volta, viene sancita la differenza tra l'abuso edilizio e l'abuso urbanistico. Quando si è di fronte a forme di lottizzazione abusiva, per il rilascio della concessione in sanatoria, ogni regione è tenuta a formare, adottare e approvare delle varianti parziali agli strumenti urbanistici finalizzate al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi.¹⁵

A fronte degli strumenti consentiti dalla legge per risolvere con un approccio mitigativo i casi di abusi, l'esperienza dimostra, però, la difficoltà o, in alcuni casi, la resistenza a mettere in atto i provvedimenti amministrativi, particolarmente quando si è di fronte a situazioni-limite.

pevolezza sociale e amministrativa del peso e dei guadagni che il recupero del territorio può comportare.

¹⁴ Colombo L. (2003), "Abusivismo e pianificazione consensuale" in *Urbanistica Informazioni* 188, p. 57.

¹⁵ È noto che le varianti possono essere distinte in relazione alla loro finalità ed estensione: varianti generali che consistono nella redazione di un nuovo P.R.G. e sono necessarie perché il piano ha durata indeterminata e quindi deve essere soggetto a revisioni generali periodiche; Varianti Parziali, che interessano soltanto parti del territorio; esse sono fondate su necessità parziali (varianti di adeguamento o localizzazione) e o dipendono da modifiche alle norme di attuazione.

Restano, inoltre, nel paese casi di abusi macroscopici non sanati, ma, soprattutto, il fenomeno dell'abusivismo non si è arrestato, come dimostrano i dati forniti da Legambiente per il 2018. Per concludere, appare necessaria una rinnovata attenzione del legislatore per il tema dell'abuso, un'attenzione che, a differenza del passato, sia basata, però, sulle " ... differenze tra i contesti e ... sappia diversificare le proprie modalità di intervento", in funzione delle diverse realtà regionali.¹⁶

¹⁶ Zanfi F (2008), *Città latenti: un progetto per l'Italia abusiva*, Mondadori, Milano; Clementi 2012, pp. 3-35; A. Clementi (2012) (a cura di), *Pianificare oggi nel Mezzogiorno. Paesaggi interrotti. Territorio e pianificazione nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, pp. 3-35.

ANTONELLO DE LUCA*

L'ADEGUAMENTO E IL MIGLIORAMENTO SISMICO
NELLA INTERPRETAZIONE DELLA NORMA

1. *La tecnica delle costruzioni quale disciplina dell'architettura*

Quando ho ricevuto l'invito a fornire, io tecnico della costruzione, un piccolo contributo ad un libro di taglio Giuridico sui "Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile", mi sono interrogato sui confini tra le due discipline: il diritto e l'architettura. Il Manuale infatti vuole sottolineare, con questi contributi in appendice al testo principale, l'importanza delle conoscenze giuridiche per l'esercizio delle attività professionali investigando, in ciascun contributo, le specifiche competenze delle singole discipline tecniche dell'architettura.

Ho ritenuto utile, a tal fine, richiamare dapprima i contenuti della mia area disciplinare: la tecnica delle Costruzioni. La disciplina che si occupa, in particolare, di quelle parti della costruzione deputate a garantirne la stabilità. In breve un'area del più ampio spazio della Architettura.

E forse sono partito da lontano andando a rileggere il *De Architectura* che indica la scienza dell'architetto come quella in cui confluiscono più discipline e varie cognizioni, scienza che nasce dalla pratica e dalla teoria. Dove la pratica è *la riflessione esercitata nell'esperienza al fine di realizzare la forma che si ottiene lavorando la materia con le mani, mentre la teoria è quella che può spiegare con acume e ragionamento le cose fatte.*

L'architetto dovrà al contempo avere talento ed essere docile alla disciplina, continua Vitruvio. Egli dovrà essere versato nelle lettere, esperto nel disegno, erudito in geometria, conoscere la storia, la filosofia che lo renderà grande di animo e non arrogante, saprà di musica, non ignorerà la medicina, avrà nozioni di giurisprudenza (ecco forse qui i confini che si toccano?), conoscerà l'astrologia e le leggi del cielo.

Forse questa definizione Vitruviana ci fa capire come, nel tempo si sia resa necessaria una specializzazione dei saperi che ha definito le di-

* Ordinario di Tecnica delle costruzioni, Università degli Studi di Napoli Federico II.

verse aree disciplinari afferenti alla costruzione. Si comprende perché, oggi, l'architetto, interloquisca con le diverse aree del sapere a cui delega la soluzione specifica dei problemi, mantenendo per sé il controllo del tutto per realizzare progetti consonanti tra le diverse esigenze.

Ed allora, la disciplina specialistica: Tecnica delle Costruzioni si occupa, restando all'interno del trattato Vitruviano, della *Ratio Firmitas*: la stabilità della costruzione che, nella sua prima presentazione, viene definita nel modo che segue. Si sarà tenuto conto della *Firmitatis* quando le fondamenta saranno profonde tanto da poggiare su terreno solido e la scelta dei materiali di qualunque genere siano, sarà fatta con cura e senza avarizia. È una definizione piuttosto primordiale e per questo faremo riferimento invece alla prefazione di Navier, del suo *Résumé des leçons*, per adeguare questo concetto al tempo in cui, dopo l'Illuminismo, i modelli hanno consentito di prevedere il comportamento delle strutture e dimensionarle sulla base di leggi derivate dalla meccanica.

Navier, nella prefazione, sancisce, in qualche modo, la nascita della Ingegneria (che fa capo alla scuola di Ponti e Strade fondata nel 1747 e nella quale egli stesso insegna) quando precisa che gli ingegneri devono verificare che la costruzione rispetti tutte le condizioni necessarie, eventualmente modificando il progetto, per garantire il soddisfacimento di quelle condizioni. Viene anche definita meglio la funzione dell'ingegnere quale garante della solidità della costruzione. Infatti viene precisato che, tra le condizioni, le più importanti sono rappresentate dalla economia, dalla solidità e dalla durata. Nel Libro sono forniti i limiti che ciascuna delle caratteristiche appena enunciate non deve superare per non esporre la costruzione a mancanza di solidità. **L'Arte, ora, consiste nel definire fino a che punto ci si possa spingere.**

Si può dire che l'Atto Costitutivo della Tecnica delle Costruzioni sia formulato nella prefazione del *Resume des Lecons* di Navier nel quale viene attribuito a questa disciplina il compito di occuparsi della solidità della costruzione, ovvero della sicurezza strutturale.

Ed abbiamo già parlato di Leggi, in senso lato, unitamente alle procedure dell'Arte del Costruire, che per millenni hanno guidato i costruttori, nonché dei dettami che la scienza – in particolare la meccanica – ci indica oggi. Ancora una volta è il tempo, o, meglio, un brevissimo excursus storico, ad averci fornito la chiave ermeneutica, il paradigma del tema che ci interessa: la relazione tra la Tecnica e le Leggi, in particolare, nel settore della sicurezza delle costruzioni intesa come garanzia di stabilità.

A tal fine, nel seguito, ci interesseremo al ruolo dello Stato nel campo della sicurezza delle Costruzioni, facendo riferimento sia alla edilizia pubblica che a quella privata.

2. *Lo Stato quale garante della sicurezza nella edilizia pubblica e privata*

La tradizione giuridica italiana assegna alle norme strutturali carattere cogente poiché è lo Stato che si fa garante della sicurezza (per fatti strutturali) dei cittadini. Ed è chiaro il perché, per un edificio di natura pubblica, frequentato dai cittadini, la sicurezza debba essere garantita dallo Stato. Ed allora ecco che le Scuole, le Chiese, i Ponti, i Ministeri e quant'altro, devono seguire regole, sì dettate dalla scienza, ma dove il limite tra la *economicità e la solidità*, come indicate dal Navier, viene definito dallo Stato. È utile anche ricordare quanto affermava Vitruvio, circa la scelta dei materiali e delle fondamenta, che sarà fatta *con cura e senza avarizia*. Lo Stato interviene nel definire la quantità di sicurezza che vuole assegnare agli edifici, per impedire quella avarizia cui si riferisce Vitruvio dovendo comunque fare i conti, da una parte, con azioni, che, nel tempo, possono essere imprevedibili (l'impatto aereo sulle torri gemelle), con la durabilità dei materiali che possono deteriorarsi, con l'uso che può essere variato, con azioni straordinariamente elevate (terremoti distruttivi) e dall'altra, con le risorse economiche del Paese che devono equilibrare le esigenze complessive del Paese stesso. È lo Stato che definisce le regole, resta al tecnico utilizzare gli strumenti per progettare la soluzione migliore con le conoscenze che la Meccanica delle Strutture e le Regole dell'Arte mettono a disposizione.

Si è parlato di edifici pubblici, ma dobbiamo pensare anche a quelli privati. Ancora nel *De Architectura* si divide la *Aedificatio* in due parti: la prima relativa alla costruzione di mura ed edifici di uso collettivo in spazi pubblici, la seconda relativa alla costruzione di edifici privati. Potremmo pensare a costruzioni realizzate con soldi pubblici o privati. In effetti è la sicurezza del cittadino la stella polare delle regole relative alla sicurezza. Ed allora anche un edificio privato, qualora dovesse rovinare a causa di sicurezza insufficiente, condizionerebbe il destino di altri cittadini. Il privato quindi, di fatto, è sempre pubblico se interloquisce con tutti. È un po' come il concetto della libertà di ciascuno che, con le parole di Luther King, finisce dove comincia quella degli altri.

3. Le Intersezioni tra la tecnica delle costruzioni e la legislazione: le norme cogenti, le norme di prodotto ed i Codici di Pratica

La intersezione tra le Leggi e la attività dell'ingegnere che si interessa di strutture, ovvero che, all'interno della progettazione, tratta i temi della sicurezza strutturale definendone i valori da assegnare per le nuove costruzioni o valutandone quelli che posseggono le strutture esistenti è stata in qualche modo definita al punto precedente richiamando la impostazione giuridica italiana che assegna allo Stato la definizione dei livelli di sicurezza.

Tale impostazione non è uniforme negli altri Paesi. In quelli di stampo anglosassone, il ruolo del singolo, e l'atteggiamento più liberale, assegnano un ruolo meno ingombrante allo Stato e, forse con una eredità di tipo protestante, delegano il professionista ad assumere tutte le responsabilità, o, meglio, si affidano a lui. Ecco che le norme non sono quasi mai di tipo cogente, od, almeno, intervengono con indicazioni molto meno cogenti delle nostre. In quelle tradizioni esistono i Codici di Pratica, che indicano come è consigliato comportarsi, non imponendo come ci si debba comportare.

In questo excursus molto sintetico, una parola va spesa anche sulle norme di prodotto all'interno del mondo della costruzione. Queste sono invece tipiche del mondo anglosassone e nascono dalla esigenza di garantire le aziende che operano in qualità ed al tempo stesso garantire anche al fruitore di avere prodotti certificati. Tali norme di prodotto non sono direttamente collegate alla sicurezza bensì alle prestazioni dei diversi materiali e componenti che, solo in alcuni casi, possono essere collegate alla sicurezza. Ecco che si apre, nella costruzione, un mondo di norme di prodotto, di certificazioni, di documenti di prestazione, di lettere di trasporto, di schede di approvazione materiali e quant'altro. Sono argomenti che esulano dal contenuto della presente nota ma cui è sembrato necessario accennare per fornire un quadro più completo.

4. Le principali norme nel campo della stabilità delle costruzioni

Ed allora, nello spirito di quanto enunciato in precedenza, quali sono le norme con cui deve fare i conti l'ingegnere che progetta le strutture deputate alla garanzia della stabilità di una nuova costruzione o che è chiamato a rispondere della sicurezza di una costruzione esistente?

Abbiamo introdotto il fondamento del diritto, nello specifico campo

della ingegneria che attiene alla sicurezza delle costruzioni, con ragionamenti logici, si potrebbe dire quasi di buon senso. Ma vediamo più nel dettaglio quali sono le Leggi che sovrintendono la attività dell'ingegnere impegnato nella valutazione della sicurezza strutturale delle costruzioni.

Le Leggi quadro cui l'ingegnere deve fare riferimento sono la **Legge 1086 del 1971** *per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica* e la **Legge 64 del 1964** *concernente Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche*, entrambe utilizzando Decreti Ministeriali che, con cadenza all'incirca decennale, integrano i principi generali definiti nelle Leggi Quadro con i necessari aggiornamenti. La prima Legge riguarda i materiali strutturali moderni della costruzione, mentre la seconda disciplina il da farsi per le costruzioni da realizzarsi nelle zone sismiche del territorio che, all'epoca della emanazione, nel 1974, erano piuttosto limitate (a fronte di 540 Comuni sismici nel 1937, nel 2003 quasi 8.000) ed oggi invece riguardano praticamente tutto il territorio italiano.

Sono Leggi quadro, queste due, che potremmo definire di altri tempi in quanto caratterizzate dalla capacità di contenere concetti che regolamentano tutte le fasi e gli attori della costruzione, rispettivamente in sole 6 pagine (la 1086) ed 8 pagine (la 64). Sicuramente entrambe le Leggi non sono solo estremamente sintetiche ma anche straordinariamente efficaci vista la loro longevità che le vede ancora vigenti ed insuperate.

Tali Leggi, in considerazione delle definizioni assolutamente generali e dei principi che enunciano, potrebbero considerarsi come la Costituzione della ingegneria civile. A chiarimento giova ricordare l'incipit della 1086: *La realizzazione delle opere di cui ai commi precedenti deve avvenire in modo tale da assicurare la perfetta stabilità e sicurezza delle strutture e da evitare qualsiasi pericolo per la pubblica incolumità.*

5. Alla ricerca dello spirito della legge

Per sottolineare l'importanza delle conoscenze giuridiche per l'esercizio delle attività professionali connesse alle competenze nel campo della Tecnica delle Costruzioni, ho scelto quale argomento specifico quello delle indicazioni normative riguardo al dilemma miglioramento/adequamento delle costruzioni in zona sismica e ciò alla luce delle esigenze di sicurezza cui lo Stato deve rispondere.

Il punto di vista che ci preme di sottolineare nello sviluppo di questo esempio è la esigenza di entrare nello “spirito della legge” per poter essere guidato da questo spirito quando chiamati a operare delle scelte in qualità di progettisti. Potremmo dire che il progettista, nella solitudine in cui ogni professionista si trova quando deve operare una scelta tra le tante possibili, esercitando in tal modo le sue capacità, può essere illuminato dalla ricerca dello spirito della Legge, dalla *ratio* che ne ha generato la nascita.

6. Miglioramento ed adeguamento secondo le norme

Quando nel 2003, a seguito del terremoto di San Giuliano di Puglia i danni si concentrarono nella unica scuola del Paese causando la perdita delle vite di tanti bambini le persone si interrogarono cercando di capire se la tecnica avesse potuto evitare quella tragedia e se lo Stato avesse fatto quanto necessario. Il caso di San Giuliano di Puglia fa parte di quelli dove le conoscenze, relativamente ad alcuni aspetti specifici quali gli effetti di sito, non erano ancora così sviluppati all'epoca. Si tratta inoltre di un caso di un intervento su edilizia esistente.

Si acui la sensibilità della comunità sia relativamente al tema della capacità delle nuove costruzioni di resistere alle sollecitazioni del terremoto, sia a quello della possibilità di adeguare e/o migliorare il patrimonio edilizio esistente per avvicinarlo alle prestazioni della nuova edificazione. La questione del miglioramento/adeguamento da allora è diventata sempre più di attualità anche nel dibattito pubblico. Si vuole approfittare di questo tema per formulare alcune considerazioni per utilizzarle come esempio di un caso in cui il professionista, compreso lo spirito della Legge, anche alla luce della evoluzione di questa in 50 anni, riesca a formulare le sue scelte in maniera più consapevole e, forse, anche più efficace.

I temi di interesse sono:

1. La nuova edificazione come opposta agli edifici esistenti;
2. Il Miglioramento e l'Adeguamento sismico;
3. La Obbligatorietà dell'adeguamento sismico: quando ricorre.

Il tutto anche alla luce della evoluzione delle normative nel tempo ed alla evoluzione del grado delle zone dichiarate sismiche. Una riflessione va poi anche fatta sulla sicurezza degli edifici strategici in relazione a quanto viene fatto per la edilizia comune.

La Nuova edificazione come opposta alla edilizia esistente

La disciplina della nuova edificazione, come opposta a quella esistente, riveste particolare delicatezza. Sorgono alcune domande che, di fatto, chiariscono la questione anche senza fornire le risposte.

Quale sicurezza assegnare a tutto il patrimonio edilizio esistente? Con un patrimonio diffuso di costruzioni caratterizzate da epoche di costruzione che, nella media, probabilmente superano i cento anni, e con la continua evoluzione delle conoscenze, in special modo in zona sismica, lo Stato non può essere in grado di farsi carico dell'**Adeguamento** di tutto questo patrimonio alle nuove conoscenze (trasfuse nelle nuove norme) e quindi di Adeguare tutto il patrimonio alle nuove norme.

Lo Stato, non potendo sostenere questa spesa non richiede nulla se non in casi specifici che saranno poi esaminati (si consideri che oggi praticamente tutto il territorio è caratterizzato da una sismicità più o meno elevata e ciò a fronte di un patrimonio così obsoleto da essere, soltanto in casi molto rari costruito sottostando a norme sismiche – si pensi che la Legge quadro sismica è del 1974 e che a quel tempo molto minori di oggi erano le zone sismiche). E lo Stato stesso interviene di fatto solo raramente. Solo oggi, ad esempio, si parla di Sisma Bonus per incentivare i singoli proprietari a migliorare dal punto di vista sismico il proprio patrimonio. Ma è una facilitazione che mira a promuovere; non obbliga nessuno né a migliorare né tantomeno ad adeguare il proprio patrimonio.

Al cittadino può sembrare strano che lo Stato non sia riuscito ad imporre ai proprietari l'obbligatorietà di adeguare gli edifici dal punto di vista della sicurezza sismica.

Una spiegazione può essere facilmente fornita se si pensa che gli adeguamenti strutturali delle costruzioni alle nuove norme, ma anche semplici miglioramenti possono risultare molto costosi se non addirittura impossibili. Ed allora confermando il valore sociale della abitazione si può comprendere come lo Stato non imponga nulla in questo senso. Utilizzando l'esempio della automobile, per la quale a breve potrebbe essere addirittura proibito l'uso di quelle con motore diesel, supponiamo di considerare un'auto degli anni 50 e di voler migliorare, o adeguare agli standard odierni, le sue caratteristiche in termini di velocità e di consumo. È chiaro come le auto di oggi, a parità di potenza, consumino molto meno e siano anche più veloci. Qualora quella auto non abbia avuto una manutenzione perfetta sarà facile migliorarne le prestazioni in termini di consumo e di velocità attraverso una buona manutenzione e qualche lieve modifica che non alteri la natura della auto stessa. Un adeguamento agli standard odierni certamente non sarebbe

possibile se non a prezzo di modificare il tutto. Forse questo esempio aiuta a chiarire il concetto di miglioramento e di adeguamento.

Miglioramento significa avere come riferimento le caratteristiche di partenza dell'oggetto (che sia auto, costruzione o lavatrice non cambia).

Adeguamento significa avere come riferimento il target di arrivo: le prestazioni attese magari in funzione di quanto la scienza è riuscita a raggiungere ai tempi odierni. Adeguamento vuol dire adeguarsi a qualcosa: ad una nuova norma, a delle prestazioni prefissate, alla capacità di supportare delle forze di una certa entità (per un edificio). Ebbene, non è sempre possibile adeguare il costruito esistente (spesso piuttosto datato e non progettato per resistere ad azioni di tipo sismico) alle norme che vengono via via emesse nel tempo all'evolversi delle conoscenze.

Si può a questo punto concludere questa disamina riaffermando che lo Stato, che si fa carico della definizione delle regole in tema di sicurezza strutturale delle costruzioni, fornisce norme (che definiscono i carichi di legge ed i coefficienti di sicurezza ovvero le resistenze minime) obbligatorie per le nuove costruzioni, mentre per le costruzioni esistenti nulla richiede obbligatoriamente per i motivi sopra enumerati. E ciò vale anche per gli edifici strategici, per le scuole, per gli ospedali. Anche se sono di proprietà dello Stato.

Ovviamente lo Stato uno sforzo lo ha fatto e lo sta facendo, proprio a partire dal 2003 con la emanazione della Ordinanza 3274. Considerato che gli aspetti economici ovvero l'enorme costo che deriva dall'adeguamento del patrimonio esistente sussistono anche se si considera esclusivamente il patrimonio degli edifici strategici e pubblici, per poter programmare nel tempo un graduale adeguamento di tale patrimonio, lo Stato ha iniziato col richiedere alle diverse Amministrazioni un censimento delle condizioni del suo patrimonio. Anche tale censimento risulta piuttosto costoso poiché richiede delicate operazioni di rilievo, sperimentazioni meccaniche ed attività di ingegneria per restituire la capacità della singola costruzione alle azioni sismiche e, più in dettaglio, la capacità come rapportata a quella di una costruzione costruita secondo la attuale normativa. Lo Stato ha consentito alle Amministrazioni di effettuare questa ricognizione assegnando un tempo congruo: dal 2003 fino al 2013 a seguito di alcuni rinvii. Ed ancora oggi questa operazione non è completata: molti sono i bandi che proprio in questi giorni vengono emanati solo per conoscere lo stato delle costruzioni: non per migliorarle né tantomeno per adeguarle. Lo sforzo economico dello Stato, limitandosi alla sola conoscenza dello stato delle costruzioni, è già molto elevato.

Ed allora, sarà utile ribadire che ad oggi la ricognizione della sicurezza sismica delle costruzioni pubbliche esistenti in Italia non è ancora avvenuta e **nessun obbligo viene dato dallo Stato ad alcuna Amministrazione** se non nei casi esposti nel successivo paragrafo.

Miglioramento ed Adeguamento sismico

Il concetto di adeguamento e di miglioramento sismico è chiaramente disciplinato dalle norme sismiche. Rimandando ad un successivo paragrafo alcuni richiami sulla evoluzione delle norme e, conseguentemente, anche la evoluzione nella applicazione di tali concetti, ci si riferisce in questa sede al Decreto Ministeriale del 1996 (Decreto applicativo della Legge quadro n.64 del 1974), che peraltro ricalca quasi esattamente il precedente decreto del 1986, e che tratta di edifici esistenti al punto C.9 alla ventesima pagina (delle 27 totali) del decreto.

Immediatamente definisce come interventi disciplinati dal decreto quelli di miglioramento e di adeguamento. Precisa anche che essi *“possono essere eseguiti senza l'obbligo del rispetto di quanto stabilito ai punti precedenti delle presenti norme, relativi alle nuove costruzioni.”*

Definisce poi come **interventi di adeguamento** quelli indirizzati a *“rendere l'edificio atto a resistere alle azioni sismiche”*.

Definisce invece, al punto successivo, come **interventi di miglioramento** quelli indirizzati a *“conseguire un maggior grado di sicurezza senza, peraltro, modificarne in maniera sostanziale il comportamento globale.”* Si ricordi l'esempio dell'auto anni '50 relativamente alle possibilità di migliorarne le prestazioni senza stravolgerla od invece modificarne completamente magari motore e carrozzeria per adeguarla a nuove prestazioni.

La differenza tra i due interventi sembra piuttosto chiara e non si ritiene necessari di ulteriori chiarimenti. La norma indica anche in quali casi si renda obbligatorio l'intervento di adeguamento. A questo preciso tema della obbligatorietà degli interventi di adeguamento si vuole dedicare il punto successivo.

Obbligatorietà dell'adeguamento sismico: quando ricorre.

La norma è molto chiara sull'argomento:

È fatto **obbligo** procedere **all'adeguamento** a chiunque intenda:

- a) sopraelevare od ampliare l'edificio;
- b) apportare variazioni di destinazione che comportino, nelle strutture interessate dall'intervento, incrementi dei carichi originari (permanenti ed accidentali) superiori al 20%;
- c) effettuare interventi strutturali rivolti a trasformare l'edificio mediante un insieme sistematico di opere che portino ad un organismo edilizio diverso dal precedente;

d) effettuare interventi strutturali rivolti ad eseguire opere e modifiche per innovare e sostituire parti strutturali dell'edificio, allorché detti interventi implicino sostanziali alterazioni del comportamento globale dell'edificio stesso.

Quelle riportate in precedenza sono le indicazioni del Decreto del 1996, ma sono rimaste praticamente immutate fino al 2018. Esse in qualche modo ci indicano che l'adeguamento non è necessario qualora si effettuino interventi di piccola entità. Diventano obbligatori quando gli interventi sull'esistente diventino più consistenti. Sorge allora la domanda: quale il confine? È chiaro che le indicazioni precedenti, avendo valore cogente, tentano di essere quantitative. Ma resta in capo al progettista la scelta di come operare. Con una iperbole si potrebbe dire: se l'intervento si limita a sostituire le maniglie del fabbricato o gli interruttori esso non implica e non obbliga all'adeguamento. Qualora invece si facessero interventi consistenti è chiaro che il buon senso porta a valutare innanzitutto la sicurezza della costruzione ed a dedicare a questa una parte delle risorse soprattutto se esse sono di natura pubblica o se l'edificio stesso è pubblico.

Tali considerazioni verranno espresse con maggiore forza al termine della disamina della evoluzione dei concetti di adeguamento e miglioramento e di obbligatorietà degli interventi dalla Legge quadro del 1974 ad oggi, passando per i Decreti del 1975, 1986, 1996, 2008 e 2018.

La Legge quadro relativamente agli interventi sulle costruzioni esistenti si limita agli interventi di "Riparazione" che "*debbono tendere a conseguire un maggiore grado di sicurezza alle azioni sismiche di cui ai punti precedenti*".

Il Decreto Ministeriale del 1975 è ancor meno dedicato alle costruzioni esistenti in quanto ad esse destina soltanto il *Punto C.9: Riparazione degli Edifici in Muratura*. Si comprende come in quegli anni il tema degli interventi sulle costruzioni esistenti fosse di fatto praticamente non trattato. Tutta l'attenzione era rivolta alle nuove costruzioni od, eventualmente alla riparazione delle costruzioni danneggiate dal sisma.

All'interno di questo quadro, quasi rivoluzionario si può intendere il Decreto Ministeriale del 1986 (su questo punto di fatto eguale a quello del 1996) che prevede, al *Punto C.9* (precedentemente dedicato alle sole riparazioni degli edifici in muratura), una specifica sezione intitolata *Interventi sugli Edifici Esistenti*. È in questa sezione che vengono definiti e disciplinati gli interventi di adeguamento e di miglioramento unitamente alla indicazione di quando ricorra la obbligatorietà di adottare o gli uni o gli altri o, viceversa, nessuno di essi.

I recenti Decreti del 2008 e del 2018, di nuova generazione, pertanto molto più estesi (quasi orientati a costituire dei veri e propri codici di pratica, ciascuno infatti di circa 500 pagine), dedicano un capitolo, il n. 8, al tema delle costruzioni esistenti. I concetti di miglioramento ed adeguamento presenti nei precedenti Decreti non si modificano nella sostanza; ad essi viene ulteriormente aggiunto il concetto di intervento locale.

La precedente disamina che, partendo dal 1974 arriva fino ai giorni nostri, conferma, che le costruzioni nuove sono sempre state disciplinate in maniera molto diversa da quelle esistenti ed inoltre che non è stato mai richiesto l'adeguamento delle costruzioni esistenti alle norme via via intervenute. Ciò in base al principio della non illimitatezza delle risorse dello Stato ed anche in base al pregevole valore del patrimonio architettonico diffuso, spesso molto antico.

Ed allora come deve comportarsi il progettista rispetto a questo tema del miglioramento/adeguamento? Quale ausilio può ricevere dalle sue conoscenze giuridiche? Dalla conoscenza dello spirito della Legge? Ebbene, se sono chiari da una parte i ruoli della architettura e della ingegneria che attraverso i concetti scientifici della meccanica delle strutture consentono di definire il valore della sicurezza della costruzione, seppure con alcune aleatorietà, e se, dall'altro, è altrettanto chiaro il ruolo dello Stato quale garante della sicurezza delle costruzioni sia pubbliche che private; tenendo conto che le risorse dello Stato non sono illimitate sarà necessario, ogni volta che si effettuano adeguamenti alla edilizia esistente (siano essi funzionali, impiantistici o quant'altro), destinare una parte consistente dell'impegno economico alla sicurezza. Sarà questa la stella polare per il progettista: quella che Navier definisce come **l'Arte di saper decidere fino a dove spingersi**, resterà in capo al progettista che opererà, nella solitudine della scelta, con **cura e senza avarizia**.

GIANFRANCO DE MATTEIS*

RESPONSABILITÀ PROFESSIONALE DELL'ARCHITETTO
E DELL'INGEGNERE

1. *Premessa*

Nell'ampia trattazione degli aspetti del diritto legati alle professioni dell'architetto e dell'ingegnere, il contributo¹ ha lo scopo di segnalare le ricadute giuridiche, in termini di responsabilità individuale, delle attività di professione intellettuale svolte in ambito tecnico. L'argomento, di vastissima portata, viene sviluppato riportando nella prima parte aspetti nozionistici di base finalizzati ad un inquadramento generale della materia e selezionando, nella seconda parte, tra i tanti possibili, alcuni specifici elementi fattuali legati all'applicazione della norma tecnica nel processo edilizio. Si intende così condurre il lettore a verificare il riscontro nella pratica professionale degli aspetti giuridici evidenziati, fornendo alcuni spunti di riflessione riferiti alla sicurezza delle costruzioni, quale esempio facilmente generalizzabile a molti altri settori di interesse delle prestazioni tecniche.

2. *L'ambito normativo*

La professione intellettuale è un'attività caratterizzata dal possesso e dall'impiego di particolari competenze tecniche, esercitata in modo continuativo e a scopo di guadagno. Per il suo esercizio è richiesta un'abilitazione specifica, istituita con la L. 1395/1923, con prevalente finalità di tipo corporativo.

L'esercizio della professione intellettuale è subordinato, quindi, all'iscrizione ad appositi albi o elenchi (art. 2229 c.c.), fermo restando per le pubbliche amministrazioni la possibilità di affidare «[...] per ragioni di necessità o di utilità evidente [...] le perizie e gli incarichi [...]

* Ordinario di Tecnica delle Costruzioni, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Contributo redatto con la collaborazione dell'Arch. Daniela Cacace.

a persone di competenza tecnica, anche non iscritte nell'albo, nei limiti e secondo le norme che saranno stabilite col regolamento» (art. 4 L. 1395). Le professioni ordinistiche, fatte salve le specificità di quelle sanitarie e notarili, sono regolamentate dal D.P.R. 137/2012, al cui art. 2 viene ribadito che l'esercizio della professione è fondato su 'autonomia e indipendenza di giudizio, intellettuale e tecnico'. L'art. 5 pone, invece, l'obbligo per il professionista di stipulare un'assicurazione per i danni derivanti dall'esercizio dell'attività, rafforzando in qualche modo il concetto di imponderabilità degli eventi che possono conseguire dall'erogazione della prestazione, alla quale, di fatto, non può attribuirsi un'aspettativa di *perfezione*.

Con la stipula di un contratto d'opera intellettuale ex art. 2230 c.c., il professionista si impegna a eseguire *personalmente* l'incarico assunto (art. 2232 c.c.), tutt'al più avvalendosi di sostituiti e ausiliari, perseguendo l'obbligo della cosiddetta diligenza 'qualificata' (art. 1176 c.c.). A questo carattere personale della professione si lega quello *discrezionale*, ossia la facoltà per il prestatore d'opera di scegliere i tempi e i mezzi tecnici – pratici e teorici – da adottare nell'esercizio dell'attività commissionata. Dalle scelte e dai sistemi messi in atto nell'esecuzione degli incarichi, può derivare, quindi, una responsabilità professionale, riconosciuta anche per colpe lievi e limitata ai soli casi di dolo o colpa grave, per le prestazioni tecniche la cui la soluzione risulti 'di speciale difficoltà' (art. 2236 c.c.).

3. I principali profili di responsabilità professionale

Con il perfezionamento di un contratto d'opera intellettuale, al professionista è conferito un incarico che lo stesso si impegna a svolgere al meglio delle proprie competenze, pur senza dover garantire un risultato determinato. Qualora nell'espletamento dell'attività siano ravvisate negligenze o imperizie, che non derivino, però, da problematiche non ancora definite, il committente potrà generalmente rivalersi, provando il danno subito e il nesso causale tra condotta del professionista e danno cagionato.

In generale, i profili di responsabilità dell'ingegnere e dell'architetto attengono alla sfera civile, amministrativa e penale. Di carattere civile sono le responsabilità per le quali il professionista è tenuto al risarcimento del danno cagionato ad un altro soggetto; di carattere penale risultano, invece, le responsabilità derivanti dalla commissione di un rea-

to, per il quale sono previste pene (dalla sanzione pecuniaria alla detenzione) e, solitamente, un obbligo risarcitorio verso la vittima; di carattere amministrativo, infine, risultano le responsabilità di tecnici dipendenti e funzionari della Pubblica Amministrazione, per danni alle casse erariali, con misure di tipo risarcitorio o sanzionatorio.

Per quanto riguarda le responsabilità civili, queste possono ricadere sia a livello *contrattuale* (art. 1218 c.c.), che *extracontrattuale* (art. 2043 c.c.). Nella prima ipotesi, il professionista risponderà per inadempimento nei confronti del soggetto committente dell'opera con una prescrizione dell'azione per il risarcimento del danno in 10 anni: è il caso, ad esempio di un libero professionista legato da vincoli contrattuali. Al di fuori di uno specifico accordo, invece, il professionista risponderà verso un terzo a titolo di responsabilità *aquiliana* e il danneggiato ha l'onere di provare il danno, la colpa (o dolo) imputabili al professionista e il nesso di causalità tra i due, con tempi di prescrizione dell'azione per il risarcimento del danno ridotti a 5 anni. La responsabilità extracontrattuale ricorre, ad esempio, nel caso di un professionista tecnico dipendente, per le cui azioni, tra l'altro, anche il datore di lavoro può essere ritenuto *oggettivamente* responsabile (art. 2049 c.c.).

Nell'ambito dell'adempimento della prestazione, rileva la distinzione tra *obbligazioni di mezzi* (art. 1176 c.c.) e *obbligazioni di risultato* (art. 1218 c.c.). L'attività 'diligente, perita ed esperta', nello svolgimento di una prestazione, è tendenzialmente considerata quale criterio determinante del contenuto del vincolo contrattuale, come obbligazione di mezzi; al contrario, quando ciò che è dovuto è il risultato, subordinato al corretto adempimento del professionista per conseguirlo, non è il comportamento del debitore ad essere dedotto *in obligatione*.

Ulteriori responsabilità, di carattere *disciplinare*, ricadono sui professionisti tecnici iscritti agli albi professionali, nel caso in cui incorrano nella violazione dei codici deontologici. In questa circostanza, gli ordini professionali potranno sanzionare l'assunzione di condotte improprie dei propri iscritti, ai sensi dell'art. 5 della L. 1395/1923, attraverso provvedimenti di: *avvertimento*, *censura*, *sospensione dall'albo*, o *cancellazione dall'albo*, opportunamente proporzionati all'entità della violazione.

4. Le responsabilità di ruolo nel processo edilizio

Non potendo in questa sede esaurire il vasto argomento delle re-

sponsabilità legate alle professioni tecniche, sono di seguito esaminati, a titolo esemplificativo, i ruoli principali assunti dalla figura dell'ingegnere e/o dell'architetto nel processo edilizio, con le possibili conseguenze derivanti dalle relative prestazioni.

Per ciò che concerne le obbligazioni professionali, al *direttore dei lavori*, che rappresenta il committente in fase di realizzazione, coordinando la corretta esecuzione dell'opera, dal punto di vista tecnico, contabile e amministrativo, compete: «[...] l'alta vigilanza sulla regolare realizzazione dell'opera e sull'impiego dei materiali adatti, in quanto il medesimo si assume un'obbligazione di mezzi e non di risultato, riferita alla prestazione di un'attività intellettuale, sicché i difetti dell'opera possono essergli addebitati solo quando derivino da inosservanza dei suoi doveri di sorveglianza [...]» (Cass. 29 marzo 1979, n. 1818). L'assenza di un comportamento diligente, quindi, porta all'incombenza di responsabilità professionali. Oltre alla committenza privata, però, un professionista tecnico può ricoprire la carica di direttore dei lavori nella realizzazione di opere pubbliche: in tal caso, essendo riconosciuto come funzionario pubblico, alle sue responsabilità si aggiungono quelle di tipo amministrativo, di competenza della Corte dei Conti.

Poiché l'obbligazione del professionista *progettista* consiste nel redigere un progetto destinato all'esecuzione, quest'ultimo ha per oggetto «un risultato ben definito che è la sua *realizzabilità*» (Cass. 28 gennaio 1995, n. 1040). Ne consegue che, in questo caso, sul professionista gravi una responsabilità per il quale è chiamato ad adempiere a un'obbligazione di risultato: qualora il progetto preveda la realizzazione di un'opera che non sia conforme alle norme tecniche e giuridiche vincolanti per la progettazione, la responsabilità viene imputata al progettista inadempiente, che ha sempre l'obbligo di esercitare secondo le prescrizioni.

Nel processo edilizio, il *collaudatore* ha un ruolo determinante tra fase progettuale e fase esecutiva. Attraverso verifiche di stabilità globale (collaudo statico) o l'accertamento della conformità dell'opera agli accordi contrattuali (collaudo tecnico-amministrativo), questa figura tecnica, con esperienza almeno decennale, si assume, di fatto, responsabilità personali su opere progettate, dirette ed eseguite da terze persone. La sua responsabilità è pertanto legata alla diligenza con la quale svolge il proprio lavoro, finalizzato ad evitare errori e vizi nel processo costruttivo.

Un'ulteriore attività di controllo nel processo edilizio viene svolta dai *coordinatori della sicurezza* in fase di progettazione e di esecuzione,

che sono nominati dal committente o responsabile dei lavori e possono essere rappresentati dalla stessa persona. Il primo ha il compito di redigere il Piano di Sicurezza e Coordinamento e il fascicolo con le caratteristiche dell'opera per la sicurezza in cantiere. Il secondo, invece, verifica l'attuazione del piano di sicurezza e la corretta applicazione delle procedure. Il mancato rispetto delle norme può far incorrere il professionista in responsabilità civili o penali, a seconda delle contravvenzioni (o delitti) avvenuti, per i quali sia stato accertato il nesso causale tra rispondenza dei documenti tecnici finalizzati alla sicurezza e infortunio. Generalmente, è previsto un risarcimento al danneggiato (o ai suoi eredi) e la responsabilità è solidale in caso di corresponsabili.

Dagli aspetti emersi – e con la consapevolezza di trascurarne altri meglio specificati altrove – è chiaro che le responsabilità dei diversi attori del processo edilizio possano essere *solidali*. Quando al costruttore è affidato l'incarico di realizzare un progetto altrui, ad esempio, questi è responsabile verso il committente, al pari del progettista, per eventuali vizi non denunciati. Lo stesso può valere anche nel caso del direttore dei lavori, la cui responsabilità per danni nel confronto di terzi, se questi ultimi sono causati da errori progettuali non ravvisati, viene condivisa dal committente e dal progettista. Se, invece, il costruttore si ritrova a riprodurre fedelmente istruzioni errate impartite dal direttore dei lavori, entrambi risultano responsabili. La responsabilità in solido è stata riconosciuta anche tra collaudatore e progettista nel caso, ad esempio, del crollo di una parte dell'opera realizzata in seguito ad errori progettuali, non ravvisati in fase di collaudo (Cass. 14 ottobre 2019, n. 25780). In tutti i casi descritti, il danneggiato può rivolgersi indifferentemente all'uno o all'altro responsabile per il risarcimento dell'intero danno, il quale poi potrà rivalersi a sua volta sull'altro corresponsabile.

5. Sulla determinazione delle responsabilità

Nella definizione di un profilo di responsabilità, sia civile che penale, l'ordinamento giuridico italiano prevede il riconoscimento di un *criterio d'imputazione* (ad esempio la colpa o il dolo, nella sfera civile, o l'illecito, nella sfera penale), a carico del soggetto ritenuto responsabile, allo scopo di associare adeguati strumenti di tutela. In questo contesto, un architetto/ingegnere può svolgere l'attività di ausiliario del giudice (Consulente Tecnico d'Ufficio) o di una delle due parti (Consulente

Tecnico di Parte), fornendo una perizia competente finalizzata alla soluzione di controversie per le quali sia necessario colmare aspetti tecnici non espressamente regolamentati dalla normativa.

Contestualmente, nello svolgimento delle prestazioni legate all'esercizio dell'attività di consulente tecnico, lo stesso professionista potrebbe essere soggetto a personali responsabilità, non solo in quanto facente parte del proprio ordine professionale, ma soprattutto nella veste di professionista selezionato dal magistrato nell'ambito di un *rapporto fiduciario*. La differenza in termini di responsabilità tra consulente tecnico d'ufficio e consulente tecnico di parte è da ricercare nella natura dell'incarico. Il professionista che abbia ricevuto l'incarico dal giudice dovrà rispondere a quesiti opportunamente formulati ed è a tutti gli effetti un pubblico ufficiale, sottoposto alle relative responsabilità penali e disciplinari. Al contrario, il professionista nominato da una parte privata è un prestatore d'opera intellettuale chiamato a svolgere un incarico che può accettare o meno, a sua discrezione, essendo soggetto, con la stipula del contratto, a un'obbligazione di risultato.

6. Considerazioni fattuali e approcci metodologici

Per meglio chiarire l'entità che lo svolgimento dell'attività professionale può avere in tema di responsabilità, qualche considerazione circostanziata tra le numerose ricadute pratiche della professione può essere utile a scopo esemplificativo. In questo senso, tra i vari scenari analizzabili, la progettazione strutturale nell'ambito del processo edilizio può risultare di particolare interesse.

Oltre ad essere regolamentato dalle summenzionate leggi generali, questo aspetto della professione è definito, infatti, anche da leggi specifiche, quale ad esempio la L. n. 1086/1971 'Norme per la disciplina delle opere in conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica' e la L. n. 64/1974 'Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche'; a queste si aggiungono una serie di leggi regionali, decreti statali, regolamenti comunitari e norme tecniche attenenti al mondo delle costruzioni, così numerose da renderne impossibile in questa sede l'elencazione, ma la cui portata può essere facilmente intuita. Ed è proprio nelle norme tecniche, intese in senso lato come quadro normativo generale per lo svolgimento delle prestazioni intellettuali di riferimento, che il professionista deve trovare il proprio 'recinto di pro-

tezione', al di fuori del quale la possibilità di incorrere in responsabilità di carattere civile e penale risulta ineluttabile.

In costante aggiornamento, le norme tecniche si evolvono con l'insorgenza di nuove esigenze costruttive, economiche, sociali e, non raramente, in risposta ad eventi di natura fenomenologica, come i terremoti. L'ingegneria sismica è un tipico esempio in cui le conoscenze scientifiche – e con esse il quadro normativo – si consolidano e si perfezionano dall'osservazione pratica degli eventi, con una ricerca costante della 'buona pratica'. Le analisi del comportamento delle costruzioni esistenti e la conoscenza dello stesso fenomeno tellurico acquisite nel corso del tempo si sono compiute in una sorta di laboratorio reale, per effetto del quale la norma tecnica è diventata progressivamente più precisa e restrittiva.

Dal punto di vista della individuazione delle eventuali responsabilità, ci si domanda se è sempre e comunque scontato dover imputare al progettista (o a chiunque altro abbia seguito il processo costruttivo) l'eventuale dissesto statico di una costruzione, con danni a cose o addirittura persone. Ebbene, l'aggancio alle normative di riferimento e, quindi, all'evoluzione a cui esse risultano assoggettate, porta alla ragionevole considerazione che non sempre il dissesto di una costruzione realizzata in accordo a norme previgenti sia ascrivibile a errori del progettista o dell'esecutore; d'altra parte, però, non deve essere affatto ritenuto vero il contrario, come ad esempio appurato nel processo per il crollo di un condominio de L'Aquila, a seguito del terremoto del 6 aprile 2009, dove è stata riscontrata la presenza di gravi errori progettuali risalenti a cinquant'anni prima, imputabili a costruttori e progettisti che erano ormai deceduti.

La linea di confine tra *errore* tecnico ed *insuccesso* tecnico preventivo è ovviamente sottile e difficilmente tracciabile; tuttavia, per comprendere meglio la portata di questo concetto, basti riflettere sulla circostanza che un evento eccezionale (ad esempio un sisma di intensità rilevante, oltre le previsioni della norma tecnica in vigore all'epoca di costruzione), rispetto a un dissesto che dovesse verificarsi nel corso dell'ordinario esercizio della costruzione, potrebbe spesso rilevare un errore non imputabile al professionista, bensì possibilmente ascrivibile alla stessa comunità tecnica che ha definito la norma e allo Stato che l'ha accolta.

Risulta chiaro, allora, come in alcuni settori il meticoloso rispetto della norma tecnica vigente costituisca la vera àncora di salvezza del professionista: una serie di circostanze per le quali la norma debba essere intesa come fida alleata del professionista e non più come ostacolo da superare.

Per meglio approfondire questo ragionamento, qui ancora ristretto al mondo delle costruzioni ma che risulta estendibile a molti altri settori, un'ulteriore riflessione sul significato, quasi filosofico, di *sicurezza* (nella fattispecie *strutturale*) e di insuccesso tecnico, risulta necessaria. Ebbene, non si può prescindere dal fatto che tutte le norme debbano mettere in conto una certa possibilità di insuccesso. Lo stretto rispetto delle prescrizioni fornite, infatti, non potrà comunque garantire con assoluta certezza il corretto funzionamento del sistema oggetto di calcolo, ossia, l'assenza del dissesto statico, nel caso delle costruzioni, ma anche, nel caso ad esempio delle reti elettriche, l'assenza di un black-out, o, ancora, nel sistema sportivo, il mancato incidente aereo, e così via dicendo.

Il motivo risiede palesemente nella presenza delle *incertezze*, con le quali il professionista è comunque chiamato a confrontarsi. Ed allora, restando nei confini della progettazione strutturale, non potrà aversi garantita la piena conoscenza dell'effettiva resistenza meccanica dei materiali o dei sistemi costruttivi che saranno messi in opera, così come degli effettivi carichi che agiranno sulla costruzione nel corso della sua vita. Per fronteggiare la natura variabile e aleatoria di alcune tipologie di carico (affollamento, vento, neve, sisma, traffico veicolare, ...), così come per tener conto delle azioni equivalenti al degrado ambientale che affliggerà la costruzione nel corso tempo, la norma adotta un approccio basato sull'assunzione di valori *caratteristici* delle resistenze di progetto dei materiali e dei carichi di progetto che potranno agire sulle costruzioni, tutelandosi, rispetto alle incertezze, attraverso l'utilizzo di opportuni *fattori di sicurezza*, predeterminati sulla base di ragionamenti probabilistici. Se, per esempio, si andasse a ritroso a determinare, su base statistica, la probabilità di insuccesso prevista dalla norma, ossia la possibilità che nel loro insieme i coefficienti di sicurezza assunti nel calcolo non coprano le incertezze presenti, si scoprirebbe che tale probabilità di insuccesso è accettata per ordini di grandezza fino a 1/1.000.000 per ogni anno. In altre parole, per un certo numero di costruzioni progettate secondo norma è previsto che una parte (comunque residuale) di esse possa dar luogo a un dissesto statico in una limitata finestra temporale della *vita utile* della costruzione. È chiaro, quindi, come le indicazioni fornite nelle norme tecniche siano sì destinate a salvaguardare le strutture dal crollo – ed eventuali perdite di valore economico, artistico (si pensi ai beni culturali) o sociale, in termini di vite umane – ma anche come esse rappresentino comunque il risultato di un compromesso rispetto all'eccessivo sovradimensionamento del sistema, da intendersi in qualche modo come possibilità preventivata di insuccesso tecnico.

Ed allora, se è fuor di dubbio che il dissesto statico di una costruzione è da considerarsi un fallimento, esso però non deve essere necessariamente ascritto alla sfera delle responsabilità professionali, in quanto potrebbe rientrare tra quelli in qualche modo attesi in base alle prescrizioni di norma, ciò laddove l'attività svolta dal professionista risultasse effettivamente priva di provati vizi e difformità. E dovrà essere un accertamento svolto in sede giudiziaria, con il supporto di un tecnico, quale ausiliario del magistrato, a determinare in quale delle due circostanze il caso di specie ricada, calando l'atto del professionista all'interno del percorso normativo di riferimento.

7. Riflessioni conclusive

Alla luce del reggente quadro giuridico normativo e delle riflessioni esposte, tenuto conto della portata, complessità e ampiezza dell'argomento, si comprende come il corretto approccio del professionista rispetto alle possibili responsabilità, per quanto queste non potranno mai essere considerate pienamente prevedibili e ponderabili, debba essere innanzitutto basato sull'approfondita conoscenza delle scienze tecniche di riferimento, affinché la prestazione intellettuale svolta sia non soltanto scevra da errori, ma possibilmente anche riconoscibile come d'avanguardia.

D'altra parte, però, solo la piena e matura consapevolezza del proprio ruolo potrà consentire al professionista di porsi oltre la valenza tecnica e commerciale della prestazione, superando il rapporto di solitudine con il mero atto tecnico che egli compie. Ed è proprio l'interconnessione tra prestazione intellettuale e il sussistente apparato normativo che lascerà conseguire un più ampio risultato, che comprenda la tutela personale, ma anche la valorizzazione del bene sociale e collettivo.

ENRICO LANZILLO*

DALLE LEGGI DI NATURA ALLE LEGGI DELL'UOMO,
UN'ESIGENZA IMPRESCINDIBILE

È necessaria una formazione giuridica nell'esercizio delle professioni tecniche, quali architettura o ingegneria? La risposta, a mio avviso, è ovvia. Ma è talmente ovvia che quando mi è stato chiesto di spiegarne il motivo mi sono reso conto, ancora una volta, di quanto sia difficile spiegare le cose ovvie e semplici, le cose che dai per scontate, quelle che fanno parte della tua natura. È come spiegare ad un bambino quale sia la tecnica del camminare: di solito noi semplicemente camminiamo; i bambini conoscono già le regole, gli basta fare un po' di pratica per iniziare a fare i primi passi. La legge, le regole, il nostro "manuale di istruzioni" è già dentro di noi, una sorta di software OEM preinstallato nella nostra EPROM, il nostro sistema operativo, per fare un paragone informatico. Non solo.

Le leggi esistono ancor prima dell'uomo. L'universo intero è un miracolo di equilibrio tra caos ed ordine, regolato da precisissime leggi fisiche, sempre le stesse dall'eternità. La teoria della relatività non è stata inventata da Einstein: lui è riuscito ad estrapolarla osservando i fenomeni dell'universo, con una intuizione unica e degna del genio quale era. È stato, infatti, necessario oltre mezzo secolo per provare scientificamente che la sua teoria delle onde gravitazionali era corretta. Ma la legge c'era già. Da sempre.

Ma in questo libro non si vuole parlare delle leggi della fisica e della natura. Non c'è bisogno di spiegare ad un ingegnere in nuce l'importanza della fisica, o ad un futuro architetto il perché sia fondamentale comprendere le leggi che sono alla base della bellezza: le proporzioni, la sezione aurea.

Allo stesso modo in cui le leggi della fisica e del moto universale sono scritte negli elementi inanimati, così, oltre a quelle, le leggi della convivenza sociale sono insite negli esseri viventi.

Nel mondo animale ogni specie ha le sue leggi che regolano i rapporti del gruppo sociale di appartenenza. Gerarchie, relazioni collettive,

* Ingegnere. Gnosis Progetti. Docente a contratto di Impianti tecnologici, Università degli Studi di Napoli Federico II.

diritti e doveri, strutture sociali estremamente complesse anche per piccoli insetti, come le api o le formiche. Leggi ovviamente non scritte: nel mondo animale non c'è bisogno di giuristi, avvocati o tribunali. La differenza tra specie meno evolute e più evolute non sta quindi nella maggiore o minore complessità della struttura sociale e nelle regole o norme che la strutturano. La differenza fondamentale, enorme e miracolosa, tra la specie umana e le altre specie animali, è una sola: il libero arbitrio.

Il libero arbitrio ha consentito alla specie umana di spiccare il volo al di sopra di tutte le altre specie viventi e animate. La possibilità, incredibile se ci si pensa, di andare oltre la nostra natura, oltre l'istinto, se solo lo vogliamo. La possibilità di "disobbedire" alle regole preesistenti ha consentito all'uomo, da un lato, un'opportunità unica per evolversi, modificarsi, progredire. Inventare nuovi linguaggi, nuovi modi operativi, sperimentare nuove tecnologie, andare oltre le frontiere del conosciuto, superare paure e tabù.

Dall'altro lato, il libero arbitrio comporta rischi notevolissimi. La complessità aumenta in maniera esponenziale e diventa difficile da interpretare. E' molto più semplice vivere in un branco di leoni: il maschio alfa si è imposto naturalmente, la sua genetica gli ha consentito di superare in forza e intelligenza i suoi rivali, che accettano la situazione. I compiti tra i maschi e le femmine sono chiari e definiti. Non c'è etica, non essendoci il libero arbitrio non ce n'è bisogno. Non esistono comportamenti buoni o cattivi.

Il libero arbitrio rende quindi necessario chiarire e definire la legge, intesa come l'insieme delle norme e delle regole sulle quali la società civile concorda e decide di basare la convivenza. Il linguaggio e la scrittura si evolvono inizialmente per questo motivo: gli scritti più antichi che abbiamo ritrovato sono codici. L'evoluzione del pensiero ha fatto sì che diventasse necessario per gli uomini scrivere quelle regole già insite nella loro anima. A partire dalle norme più elementari, come ad esempio i Comandamenti biblici, che per i credenti costituiscono un dono di Dio agli uomini.

In effetti le leggi sono un dono: donano la pace e la convivenza civile.

La conoscenza del diritto e della giurisprudenza sta quindi alla base di ogni attività umana, non se ne può fare a meno, è parte dell'alfabetizzazione di base di ognuno, come la conoscenza della lingua, della scrittura e della matematica. A maggior ragione, una buona conoscenza della giurisprudenza è di fondamentale importanza nella gestione degli argomenti tecnici ad un livello magistrale. Tutto il lavoro professio-

nale di un architetto o di un ingegnere è basato sulla conoscenza e la dimestichezza di norme tecniche, da quelle urbanistiche a quelle specifiche, come ad esempio le Norme Tecniche per le Costruzioni per gli ingegneri che si occupano di strutture o le norme urbanistiche per gli architetti.

Nello studio di cui faccio parte ci occupiamo principalmente di progettazione edile integrata, tutto quello che è necessario alla gestione del processo progettuale e costruttivo per edifici in genere: alberghi, musei, residenze, uffici sia nel settore pubblico che privato. Ci occupiamo di tutti gli aspetti tecnici: dall'architettura all'ingegneria strutturale e impiantistica, alla geologia.

Il primo approccio al progetto professionale è sempre, sempre, un approccio giuridico.

Gli **appalti pubblici** vengono assegnati sulla base di gare di progettazione o concorsi ed in questo caso il primo approccio consiste nello studio del bando e del disciplinare di gara, studio che presuppone un conoscenza delle norme generali di gara e delle normative sugli appalti pubblici.

I lavori per **committenti privati** presuppongono un approccio commerciale diverso: il primo contatto dipende solitamente da un rapporto fiduciario con il professionista. Dopo il primo contatto commerciale, è però fondamentale predisporre un'offerta e una proposta di incarico, per i quali è necessaria una buona conoscenza del diritto privato e commerciale.

Quando le attività di gara o di offerta vanno a buon fine e viene firmato il contratto commerciale, inizia il lavoro di studio di fattibilità o di progettazione preliminare, che, ancora una volta, contiene un'ampia parte giuridica. Va verificato se l'idea progettuale rispetta le norme urbanistiche e dell'edilizia ed ottempera a quanto prescritto dai regolamenti specifici, quali regolamenti urbanistici, piani attuativi, ecc.

Ogni aspetto riguardante la gestione del progetto, da quello giuridico a quello ingegneristico, non può essere affrontato esclusivamente da tecnici specializzati; l'aspetto della norma deve essere integrarsi con il processo progettuale e questo è possibile solo se i tecnici sanno dialogare tra loro, dato che il lavoro progettuale è sempre un lavoro corale. Per farlo ognuno deve conoscere la lingua dell'altro, altrimenti la comunicazione è impossibile ed il progetto soffrirà di disomogeneità e dissonanze. Ogni disciplina deve profondamente comprendere e fare proprie le istanze e le necessità delle altre, per far sì che il Progetto sia un progetto integrato. L'armonia del tutto si ripercuoterà fortemente sulla qualità del progetto complessivo.

La capacità di sintesi e di dialogo deve essere principalmente posseduta da chi si occupa del coordinamento generale, ma non basta: è necessario che in tutti i membri del gruppo ci sia una cultura generale di buon livello.

Mi piace paragonare un gruppo di progettazione ad una orchestra: il direttore d'orchestra dirige i solisti, sa spiegare loro come desidera che suonino i loro strumenti, che spesso lui stesso non ha mai suonato. Ma ognuno dei solisti deve sapere come suonare in gruppo, tutti devono conoscere, ancora una volta ricorre questa parola, le leggi dell'armonia e della metrica. Senza questa formazione comune di base non ci sarà sinfonia, solo cacofonia.

Per questo ogni tecnico deve conoscere, non solo le regole tecniche del suo specifico settore, ma anche quelle dell'ambito generale in cui si colloca l'intero progetto.

Non posso, ad esempio, progettare un impianto fotovoltaico, tenendo presenti solo le norme tecniche applicabili al settore specifico: devo anche conoscere le norme sull'impatto ambientale, gli eventuali vincoli derivanti dalla tutela del patrimonio architettonico e artistico. Come devo anche comprendere e condividere le istanze dell'architettura in cui si inserirà il mio impianto.

Durante lo sviluppo del progetto, ogni professionista deve tenere sempre presente il quadro normativo vigente ed applicabile, per evitare di scegliere soluzioni progettuali che non siano realizzabili e progetti che debbano poi essere rivisti e modificati.

Infine, specialmente in Italia, le norme sui beni culturali e sul paesaggio hanno una importanza fondamentale, dato che la maggior parte delle progettazioni nel nostro paese riguardano opere di ristrutturazione, riuso e restauro del patrimonio edilizio esistente, spesso di particolare valore storico, architettonico e artistico.

La cultura tecnica, in questi tempi ormai fortemente sviluppata in senso verticale, deve oggi trovare anche una dimensione orizzontale, che consenta ai tecnici di inserirsi in un contesto di lavoro sempre più multidisciplinare.

La multidisciplinarietà delle intelligenze in campo è oggi la vera forza del saper fare.

MARIO RICCIARDI*

IL RAPPORTO TRA LA NORMA TECNICA E L'ATTIVITÀ PROFESSIONALE

Le tematiche di seguito sviluppate sono legate al mio ambito professionale di riferimento, la progettazione strutturale civile, e tendono ad evidenziare come sia indispensabile la piena conoscenza della normativa tecnica al fine di poter affrontare, con cognizione di causa, le responsabilità connesse allo svolgimento della attività professionale. Solo questa approfondita conoscenza può consentire al tecnico di interpretare alcuni aspetti per i quali, come si vedrà, riuscire a cogliere il senso della Norma, costituisce un requisito indispensabile per svolgere in maniera compiuta e cosciente il proprio lavoro.

L'impostazione della normativa tecnica nel settore delle costruzioni, nel nostro paese, risale agli inizi degli anni 70, con l'emanazione delle leggi n° 1086/71: "Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato normale e precompresso ed a struttura metallica" e n° 64/74, "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche". In esse è stato definito il quadro di riferimento generale in cui possono operare le diverse figure giuridiche e professionali coinvolte nell'intero processo di vita di una costruzione, che nasce con la sua concezione, e prosegue con progettazione e realizzazione della stessa, con il suo utilizzo e la sua manutenzione.

In aggiunta a tale quadro generale, le due leggi sono venute altresì a regolamentare l'attività di normazione tecnica nel settore delle costruzioni, identificando le aree di competenza e delegando il ministero competente (allora Ministero dei Lavori Pubblici, ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) ad emanare, con cadenza biennale (secondo l'originale dettato legislativo della legge n° 1086/71) ovvero ogni qual volta se ne ravvisi la necessità tecnica, (secondo quanto detto nella legge n° 64/74), le Norme Tecniche relative.

In conseguenza del riordino normativo della materia edilizia, le disposizioni antisismiche previste dalla legge n. 64 del 1974 sono confluite, con alcune modifiche, nel **DPR 6 giugno 2001, n° 380, Testo unico**

* Ingegnere libero professionista, Consigliere segretario dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Salerno.

delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, il cui **Capo IV** reca “Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche”, con disposizioni specifiche relative alle norme per le costruzioni in zone sismiche, alla relativa vigilanza, nonché alle modalità di repressione delle violazioni. Il DPR n° 380, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 27 dicembre 2002, n. 301, ha stabilito che tutte le costruzioni di rilievo per la pubblica incolumità, se realizzate in zone sismiche, devono essere conformi, oltre che alle disposizioni tecniche applicabili ad ogni tipo di costruzione edificata su tutto il territorio nazionale, anche a specifiche Norme Tecniche, la cui emanazione è affidata al Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'interno e sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici, il CNR, nonché la Conferenza unificata (art. 83).

In questo quadro generale quindi si collocano le norme tecniche attualmente in vigore, le NTC 2018, introdotte con DM Infrastrutture del 17 gennaio 2018, unitamente alla Circolare applicativa del 21/01/2019, che sono il caposaldo tecnico da cui partire per la progettazione di un'opera, in quanto definiscono i livelli minimi di sicurezza da raggiungere, al fine di salvaguardare l'incolumità delle persone che interagiranno con la struttura durante la *vita utile* della costruzione. La sicurezza e le prestazioni di un'opera devono quindi essere valutate in relazione agli stati limite che si possono verificare durante la vita nominale, dove per stato limite si intende la condizione superata la quale l'opera non soddisfa più le esigenze per le quali è stata progettata.

I livelli minimi di sicurezza vengono definiti dalle normative, e questo può essere fatto secondo un approccio prescrittivo o prestazionale.

L'**approccio prescrittivo** guida il progettista con metodi di calcolo ben specificati e dettagliati aspetti costruttivi. Il vantaggio di tale procedura progettuale è la semplicità di controllo, essendo gli standard fissati a priori, ed inoltre la responsabilità del progettista è scaricata sul rispetto scrupoloso della normativa, che d'altro canto porta ad una garanzia solo indiretta delle prestazioni. Opposto al precedente è l'**approccio prestazionale**, che riguarda tutto ciò che la struttura deve fare, piuttosto che come deve essere costruita, richiedendo chiare valutazioni delle prestazioni strutturali finali, lasciando al progettista la scelta di mirati metodi di calcolo e la definizione degli aspetti costruttivi.

La discussione sul carattere “prestazionale” o “prescrittivo” ha notevole importanza ai fini della determinazione della responsabilità dei progettisti, in quanto è immediatamente collegata, alla differenza che vi è tra l'**obbligazione di mezzi**: “il professionista, assumendo l'incarico, si

impegna a prestare diligentemente la propria opera per raggiungere il risultato desiderato dall'altra parte, **ma non a conseguirlo**, poiché per ottenerlo può essere necessario il concorso di altri fattori non dipendenti dall'attività del prestatore d'opera né sempre da lui dominabili o controllabili” e **l'obbligazione di risultato**: “la prestazione dovuta è costituita proprio dal risultato. In questo caso si configurerà la responsabilità per il solo fatto che un determinato risultato non sia stato raggiunto, a nulla rilevando la condotta e la diligenza impiegate dal professionista.”

Una risalente giurisprudenza, pressoché totalitaria fino alla metà degli anni Sessanta, **riconduceva l'attività di progettazione nella categoria delle obbligazioni di mezzi** e, in sede di giudizio di responsabilità, richiamava l'articolo 1176, secondo comma, c.c., con l'applicazione dell'articolo 2236 c.c. solo in caso di problemi tecnici di particolare difficoltà. Questo orientamento giurisprudenziale è poi mutato e in particolare, in tema di garanzia per vizi e difformità dell'opera, **l'articolo 2236 c.c. viene oggi ritenuto applicabile anche all'attività dell'ingegnere progettista**.

Cassazione (C. Civ., Sez. II, 3.9.2008, n. 22129): “La distinzione tra obbligazioni di mezzi ed obbligazioni di risultato **non ha rilevanza sul regime di responsabilità del progettista**. Pertanto, **tale distinzione è ininfluyente ai fini della valutazione della responsabilità di chi riceve il compito di redigere un progetto di ingegneria o architettura: il mancato conseguimento dello scopo pratico avuto di mira dal cliente è comunque addebitabile al professionista se è conseguenza di suoi errori commessi nella formazione dell'elaborato, che ne rendano le previsioni inidonee ad essere attuate**”.

La Norma Tecnica vigente è prestazionale nelle intenzioni, ma resta anche assolutamente prescrittiva nella sostanza legata al suo essere Decreto Legge.

Una norma che comunque rimane prescrittiva, anche su aspetti prettamente tecnici, ha come conseguenza di avvicinarsi sempre di più ad un settore in cui sarà il software a prevalere sul pensiero. Perché è innegabile che, proseguendo a normare anche il singolo dettaglio, viene a limitarsi “il pensiero” del professionista e, di conseguenza, anche la sua attenzione al progetto. Come sosteneva l'indimenticato Prof. Piero Pozzati, che fu Ordinario di Tecnica delle Costruzioni presso l'Università di Bologna e maestro indimenticato di molti, nella sua storica ultima lezione: “*un numero di regole eccessivo comporta vari degli inconvenienti dianzi citati e in particolare: l'impoverimento dell'autonomia e della creatività, in quanto l'opera del progettista è irretita dalle norme; la difficoltà di discernere ciò che veramente conta; la sensazione di avere, al riparo delle norme, responsabilità assai alleviate [...]*”.

Pertanto le prescrizioni rappresentano certamente delle limitazioni alla libertà progettuale dei tecnici, senza comportare d'altro canto, per chi le segue pedissequamente, uno sgravio di responsabilità.

Anzi, in una normativa che è zeppa di prescrizioni tecniche fino al più minuzioso particolare strutturale, vengono lasciati alla interpretazione dei tecnici, come vedremo, aspetti fondamentali soprattutto per l'entità delle responsabilità di cui i professionisti si devono far carico.

La regola principale cogente, il DPR 380/01, all'articolo 64, stabilisce che *“La realizzazione delle opere ..., deve avvenire in modo tale da assicurare la **perfetta stabilità e sicurezza delle strutture** e da evitare qualsiasi pericolo per la pubblica incolumità”*.

Tale assunto della legge principale è del tutto incoerente con l'attuale indirizzo delle norme. C'è una distanza incolmabile, tra legge primaria (DPR 380/01) e le basi scientifiche delle Norme Tecniche per le Costruzioni, che pure da essa discendono, e che prevedono invece una valutazione della sicurezza basata sulla statistica e sull'affidabilità; le due norme sono in palese contraddizione, in quanto la sicurezza certa (o assoluta) è tecnicamente irraggiungibile, e disegnano solo un panorama di incertezze nel profilo di responsabilità dei singoli, soprattutto quando, in caso di incidente, si lega il concetto di “sicurezza” a quello di “certezza”.

Declinare in maniera univoca i termini Rischio e Sicurezza, quindi, non è più rinviabile anche perché, per i cittadini, questi due termini sono antitetici: se c'è Rischio non c'è Sicurezza, se c'è Sicurezza non c'è Rischio. Un passaggio culturale forse troppo difficile per la società; l'abbandono del determinismo interpretato perfettamente dal metodo delle tensioni ammissibili (se la tensione è minore del valore di norma la sezione è verificata) ed il passaggio al concetto probabilistico della sicurezza (i valori caratteristici e quelli di progetto rappresentano frattili di distribuzioni di probabilità) resta un fatto confinato, per ora, alla sola cultura tecnica.

Ma rischio e responsabilità sono fattori correlati, ed un processo costruttivo, specie se relativo ad una costruzione esistente, deve essere basato su una accettazione di un livello di rischio condivisa tra tutti gli attori del processo, che siano consci di una “perfetta stabilità e sicurezza” impossibile da raggiungere.

La definizione della sicurezza deve diventare per tutti come la soglia minima accettabile di rischio scelto sulla base delle conseguenze del danno o del collasso sulle persone e sui beni e, di conseguenza, una verifica di sicurezza soddisfatta è garanzia che la probabilità con cui

si potrà manifestare il collasso della costruzione è inferiore alla soglia assunta a riferimento dalle Norme Tecniche e non già che tale eventualità non possa comunque verificarsi. La valutazione e gestione del “rischio”, quindi, richiede un processo decisionale tanto di natura amministrativa che tecnica, che sociale; l’onere e la responsabilità di quantificare la “bassa probabilità” e la soglia minima di rischio sostenibile deve ricadere sul legislatore attraverso Norme cogenti.

Passaggio fondamentale, a ciò collegato, è stabilire poi, in accordo con l’attuale indirizzo della giurisprudenza, la indispensabilità ed improcrastinabilità degli interventi, nel caso si certifichi una importante vulnerabilità su una struttura esistente. In questo caso stride ancor di più la incoerenza tra quanto previsto dalle Norme Tecniche e quanto ormai definitivamente sancito dalla giurisprudenza.

A conforto di tale assunto, si prenda a riferimento, a partire dall’art. 677 del Codice Penale “*Omissione di lavori in edifici o costruzioni che minacciano rovina*”, l’interpretazione dettata dalla giurisprudenza:

“L’obbligo giuridico del proprietario di rimuovere il pericolo derivante dalla minacciante rovina di parti comuni di un edificio [...] è del tutto indipendente dalla causa che ha determinato il pericolo, sicché è irrilevante l’origine del pericolo stesso e, tanto meno, la sua attribuibilità all’obbligato o la sua derivazione da caso fortuito o da forza maggiore, quale addirittura un terremoto” (Cassazione Penale, sez. I, 3.10.1996 n. 9866; Cassazione penale sez. I 11 aprile 1985).

Tale interpretazione, che ha tolto definitivamente la possibilità di considerare il terremoto un caso fortuito, viene ulteriormente rafforzata: **Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario:** “[...] è la conferma dell’assunto, da tempo accolto dalla giurisprudenza di legittimità, per cui il terremoto non rappresenta un fatto eccezionale nel quadro della sismicità dell’area interessata. In tutte le pronunce in esame, infatti, la Corte ha ribadito il principio per cui i terremoti, anche di rilevante intensità, sono eventi rientranti tra le normali vicende del suolo, e **non possono essere considerati come accadimenti eccezionali ed imprevedibili** quando si verificano in zone già qualificate ad elevato rischio sismico, o comunque formalmente classificate come sismiche, trattandosi, dunque, di fenomeni con i quali i professionisti competenti sono chiamati a confrontarsi” (Sez. 4, n. 24732 del 27/01/2010, La Serra, Rv. 248115; Sez. 4, n. 2536 del 23/10/2015, Bearzi, Rv. 26579)

È di palmare evidenza quindi come la giurisprudenza porta assolutamente a ritenere il terremoto come una sollecitazione **immanente** (Cassazione civile, sez. II, sentenza 04/06/2008 n° 14812) ed è quindi

davvero singolare come la circolare applicativa delle NTC 2018 al punto 8.3 reciti:

“Attesa l’aleatorietà dell’azione, nel caso in cui l’inadeguatezza di un’opera si manifesti nei confronti delle azioni sismiche, le condizioni d’uso, la necessità e la conseguente programmazione dell’intervento sono stabiliti sulla base di una pluralità di fattori, quali: la gravità dell’inadeguatezza e le conseguenze che questa comporterebbe anche in termini di pubblica incolumità, le disponibilità economiche, etc.”

Si registra quindi una grave incoerenza tra la giurisprudenza consolidata e la norma tecnica in vigore, che anche in caso di conclamata alta vulnerabilità, non impone l’intervento strutturale, ma lascia l’interpretazione della “pluralità di fattori”, che ne comprovino la necessità, esclusivamente al progettista, che peraltro ha ben pochi appigli a cui sostenersi. Ad esempio, la normativa divide gli immobili in classi sismiche, in funzione della loro destinazione, mentre è intuitivo comprendere che l’impatto sulla pubblica incolumità di un crollo può essere rilevante anche in virtù della ubicazione di un immobile, e quindi non per le persone che possano frequentarlo, ma anche per quelle che possono avere la ventura di trovarsi per strada in sua corrispondenza. In parole povere, l’aspetto così importante delle decisioni da prendere in caso di conclamata e rilevante vulnerabilità è del tutto lasciato alla interpretazione del progettista, con grande rilevanza sulla responsabilità di questi.

Analogamente, all’ultimo capoverso del punto 8.4 delle NTC 2018, si legge:

Per i beni di interesse culturale ricadenti in zone dichiarate a rischio sismico, [...] è in ogni caso possibile limitarsi ad interventi di miglioramento effettuando la relativa valutazione della sicurezza. Miglioramento: ma di quanto? La norma sancisce dei requisiti minimi da raggiungere perché un intervento possa ritenersi di miglioramento, ma non è automatico, per tutto quanto sopra riportato, che il pedissequo rispetto di tali requisiti metta al riparo il progettista da forti responsabilità, in caso di crollo dell’opera.

La norma nota come “sismabonus“, il cui strumento attuativo è il Decreto ministeriale numero 65 del 07-03-2017, (con cui sono stabilite le Linee Guida per la classificazione di rischio sismico delle costruzioni nonché le modalità per l’attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell’efficacia degli interventi), ha comportato un importante passo in avanti nella direzione di un carattere prestazionale che ben si lega con l’autonomia delle scelte tecniche, e nell’assumere il Rischio come ele-

mento che governa un processo costruttivo, in quanto con l'introduzione delle classi di rischio sismico si individuano parametri che si riferiscono in maniera diretta all'inserimento in diverse categorie di un edificio in ragione della sua capacità di resistere al sisma.

Risulta a questo punto improcrastinabile una riscrittura della Legge primaria per chiarire definitivamente, a tutte le componenti coinvolte, il significato della "valutazione della sicurezza", per introdurre, oltre al linguaggio della "sicurezza" anche quello del "rischio", e sancire definitivamente che in campo strutturale il rischio zero non esiste. L'auspicio è che la cultura tecnica e professionale sia ormai pronta per uno scenario ancora più avanzato, nel quale gli aspetti più squisitamente legati alla progettazione ed alla costruzione, vengano lasciati nella sfera delle competenze e delle responsabilità professionali, e la cogenza delle norme venga ridotta a pochi aspetti assolutamente chiari e non interpretabili, affidati alla esclusiva responsabilità dello Stato.

SILVIA TUCCILLO*

L'INCERTEZZA GIURIDICA NELL'ATTIVITÀ EDILIZIA

1. *Perché si parla di incertezza*

L'espressione incertezza giuridica è particolarmente ricorrente (forse anche abusata) nel dibattito dottrinario e giurisprudenziale attuale. Questa circostanza dipende sicuramente dal fatto che il problema della complessità e della instabilità normativa taglia trasversalmente quasi tutti i settori del diritto. Quello edilizio è, tuttavia, particolarmente inciso da questo fenomeno al punto da rappresentare una sorta di cartina di tornasole di tutte le criticità emerse nell'ultimo trentennio con riguardo al tema della "certezza del diritto". Non è un caso che i più recenti tentativi di riforma volti a rilanciare la competitività e l'economia del nostro Paese (cc.dd. "Salva Italia", "Cresci Italia", "Sblocca Italia" e, da ultimo, il d.l. Semplificazioni) abbiano avuto tra i principali obiettivi quello di semplificare i titoli abilitativi e, dunque, la disciplina preordinata all'avvio delle attività edilizie.

Operatori e interpreti si trovano spesso costretti a districarsi in un fitto reticolo di norme, di principio e di dettaglio, che rende particolarmente complesso esercitare pienamente i diritti sottesi all'attività edilizia, ovvero lo *ius aedificandi* (quale componente del ben più ampio diritto di proprietà) e la libertà di iniziativa economica. Il ruolo dei tecnici è, peraltro, centrale in questo contesto nel quale il privato non dispone delle competenze specialistiche necessarie a valutare estensione e limiti dei propri diritti, con la conseguenza che chi vuole intraprendere un'attività edilizia, o semplicemente mantenere un bene di sua proprietà, è costretto a rivolgersi ad un tecnico abilitato che istruisca la pratica divenendo in qualche misura "corresponsabile" dell'attività intrapresa dal privato.

Le difficoltà si apprezzano su diversi piani: anzitutto quello interpretativo, connesso alla complessità del linguaggio giuridico utilizzato; in secondo luogo, quello riferibile alla corretta individuazione della normativa applicabile al caso concreto, quindi quello relativo alla complessità degli adempimenti burocratici per inoltrare e definire le prati-

* Associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Napoli Federico II.

che. Le conseguenze che discendono da questa mancanza di chiarezza nel decifrare i testi normativi non ricadono, dunque, esclusivamente sul proprietario o sull'utilizzatore del bene, ma anche su chi deve assumersi la responsabilità di compilare le autodichiarazioni o asseverare le domande. E basti pensare che anche in caso di SCIA, come per il permesso di costruire, la segnalazione deve essere *“accompagnata da una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati e adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie, alle norme relative all'efficienza energetica”*. Considerata la vastità delle normative multilivello, è evidente l'alto margine di errore ricognitivo e interpretativo che si profila per il proprietario e per il tecnico eventualmente tenuto ad asseverare la conformità del progetto alle innumerevoli disposizioni che possono condizionare l'esercizio dell'attività¹.

Molti sono stati i tentativi compiuti dal legislatore e dalla giurisprudenza di sistematizzare i regimi delle diverse tipologie di interventi edilizi, ma un primo fattore di incertezza può individuarsi nella stessa definizione delle attività realizzabili.

Il Testo Unico dell'Edilizia, come noto, prevede il titolo abilitativo espresso – il permesso di costruire – solo per la realizzazione degli interventi che incidono in maniera più significativa sul territorio (art. 10 TUED) optando, nelle altre ipotesi, per regimi caratterizzati dalla sufficienza di dichiarazioni private soggette a controlli successivi da parte dell'amministrazione (SCIA art. 22 TUED e CILA art. 6-bis TUED) ovvero per la totale liberalizzazione delle attività minori (art. 6 TUED) che, per la loro ininfluenza in termini di carico urbanistico/edilizio, vengono definite *“attività libere”*. Proprio con riguardo alle ipotesi in cui manca il preventivo atto di assenso dell'amministrazione, si sono registrati, nel corso del tempo, i casi più gravi di incertezza giuridica. Per questo motivo il legislatore, con il decreto legislativo n. 222 del 2106, cd. decreto SCIA 2, ha provveduto a emanare un allegato contenente un vero e proprio elenco delle attività edilizie e dei regimi specifici cui le stesse sono sottoposte, rinviando all'adozione di specifici *“glossari”* (ad oggi adottati solo per le attività libere) per la definizione dettagliata delle tipologie di opere per ciascuna opzione di regime abilitante prescelta (permesso, SCIA, CILA, CIL ovvero attività libera). Naturalmente que-

¹ M.A. SANDULLI, *Controlli sull'attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in www.federalismi.it, 18-2019.

sto elenco non esaurisce tutte le ipotesi che nella pratica possono realizzarsi e, pertanto, molti casi dubbi vengono risolti, con soluzioni non sempre univoche, dal giudice amministrativo in via interpretativa (si pensi alla questione ancora controversa relativa al regime applicabile alle cd. "tettoie" o alle cd. "pergotende"). Ne assumeremo pertanto alcuni quali esempi più significativi.

2. Le incertezze legate alla disciplina del permesso di costruire

Una delle principali difficoltà che presenta il titolo abilitativo espresso si riscontra nella individuazione di quale sia il regime giuridico effettivamente applicabile ai diversi interventi individuati dall'articolo 10 del TUED rispetto alla SCIA, di cui agli artt. 22 e 23 del TUED. A conferma di ciò può notarsi come anche il regime sanzionatorio, amministrativo e penale, non offra un quadro sufficientemente chiaro per distinguere quando l'intervento sia sanzionabile attraverso le disposizioni relative alle opere realizzate in assenza di permesso di costruire o in assenza di segnalazione.

A differenza, infatti, di quanto avvenuto con riferimento all'attività edilizia libera, non è stato ancora emanato il glossario contenente la tipologia di interventi realizzabili con permesso di costruire, SCIA e CILA e dunque privati e tecnici devono confrontarsi con una operazione interpretativa che presenta un sensibile (e inaccettabile) margine di errore. Un caso emblematico è quello delle cd. varianti leggere, oppure quello degli oneri di costruzione connessi alle opere sottoposte al permesso di costruire e alla SCIA alternativa a permesso di costruire.

Ulteriore fattore di complicazione può cogliersi nella stessa fungibilità dei titoli allorché l'articolo 22 del TUED facoltizza il privato a chiedere il permesso di costruire anche laddove l'intervento rientrerebbe nel novero di quelli realizzabili con SCIA, e l'articolo 23, all'inverso, prevede una specifica ipotesi di SCIA come alternativa al permesso di costruire (in particolare: a) gli interventi di ristrutturazione di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c); b) gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica qualora siano disciplinati da piani attuativi comunque denominati (...); c) gli interventi di nuova costruzione qualora siano in diretta esecuzione di strumenti urbanistici generali recanti precise disposizioni plano-volumetriche).

Si è rivelata fattore di incertezza e non di semplificazione, la possibilità che il titolo espresso (permesso di costruire) si formi attraverso il si-

lenzio assenso. È ben vero che il meccanismo del silenzio assenso è stato considerato una misura di semplificazione avverso l'inerzia dell'amministrazione, ma in questo caso diventa spesso difficile verificare l'effettiva formazione del titolo che viene, anche per questo, considerato poco spendibile nelle eventuali successive operazioni commerciali (dai trasferimenti, alle operazioni bancarie²). Sul piano della stabilità degli effetti del titolo tacito, molto significativa è stata la previsione di un termine massimo per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio (18 mesi) applicabile anche in caso di silenzio assenso e SCIA. Per quanto riguarda la "spendibilità" del titolo tacito sul mercato, la giurisprudenza, pur essendo orientata a negare la sussistenza di un dovere dell'amministrazione di certificare la formazione dell'assenso³, sta affermando in alcuni casi la necessità che l'amministrazione rilasci anche un titolo in forma cartacea da poter esibire a garanzia del consolidamento degli effetti del silenzio⁴. Al riguardo va evidenziato che il d.l. Semplificazioni (art. 10) ha modificato l'art. 20, co. 8, del TUED prevedendo l'obbligo per lo sportello unico di rilasciare, su richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento.

3. *Le incertezze legate alla SCIA*

La segnalazione certificata di inizio attività costituisce sicuramente l'istituto più controverso, sia sul piano generale sia nello specifico settore edilizio, in termini di certezza giuridica⁵.

² M. CALABRÒ, *Silenzio assenso e dovere di provvedere: le perduranti incertezze di una (apparente) semplificazione*, in *www.federalismi.it*, 10-2020.

³ T.A.R. Campania Napoli, sez. II, 31/05/2018, n.3610, in *Riv. giur. ed.*, 4-2018, 1074 ss.

⁴ Cfr. T.A.R., Roma, sez. II, 01/08/2019, n. 10227, secondo cui *Il fatto che l'effetto autorizzatorio discenda in modo diretto ed immediato dal silenzio - assenso, ex art. 20, comma 8, d.P.R. n. 380 del 2001, non è incompatibile con il rilievo dell'obbligo a carico dell'Amministrazione di provvedere alla formazione del titolo autorizzatorio documentale, eventualmente utilizzabile nei rapporti con i soggetti terzi, oltre che nei riguardi dello stesso soggetto pubblico (nel caso di specie, considerando anche la portata dell'intervento edilizio, il titolo in forma cartacea risultava utile per poter riscontrare il termine finale dei lavori, per l'avvio delle pratiche bancarie e finanziarie propedeutiche all'inizio delle opere, per il trasferimento del bene o del permesso, per la sottoscrizione del preliminare di acquisto del fabbricato, per la documentazione di cantiere, per corrispondere gli esatti importi del contributo dovuto per gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione.*

⁵ Sia consentito il rinvio a S. TUCCILLO, *La s.c.i.a. edilizia alla ricerca di un equilibrio tra il ruolo dell'amministrazione e le ragioni dei privati*, in *Riv. giur.ed.*, 1-2 2016, 141 ss.

Sin dalla sua originaria previsione, nell'ambito della legge n. 241 del 1990, la fattispecie legittimante a controllo successivo ha posto problemi interpretativi con riguardo: 1. alla sua natura giuridica; 2. alla latitudine dei poteri di controllo successivi e ai termini entro i quali l'amministrazione può esercitarli; 3. alla tipologia di tutela prevista per il terzo che intenda bloccare l'attività intrapresa dal segnalante. La mancanza di certezza con riguardo a questi tre punti fondamentali della disciplina della SCIA ha avuto importanti riflessi sulla sua stessa utilizzabilità da parte del privato che l'ha ritenuta poco affidabile. Il travagliato percorso normativo e giurisprudenziale che ha visto come protagonista dapprima la denuncia di inizio attività e poi la segnalazione, sembra aver raggiunto un punto di equilibrio grazie alle modifiche normative apportate dalla n. 124 del 2015, cd. legge Madia, all'articolo 19 della legge 241 del 1990 e dai decreti attuativi cc.dd. SCIA1 e SCIA2, sia allo stesso articolo 19 sia agli artt. 22 e 23 del TUED. Sul piano interpretativo, essenziale è stata anche la pronuncia della Corte Costituzionale n. 45 del 2019.

1. Quanto alla natura giuridica della segnalazione, è ormai dato normativamente consacrato che trattasi di atto soggettivamente e oggettivamente privato (art. 19 comma 6-ter). 2. Sui poteri di controllo, è stato chiarito dai recenti interventi normativi citati che, nei primi 60 giorni successivi all'inoltro della segnalazione – termine che si riduce a 30 giorni nel settore edilizio – detto controllo è doveroso e, pertanto, deve essere esercitato dall'amministrazione a pena di decadenza. Decorso il termine per l'esercizio dei poteri di controllo suddetti, permane un potere di controllo ad attivazione eventuale, che può essere esercitato dalla p.a. soltanto allorché ricorrano i presupposti e le condizioni dettate dall'articolo 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990 per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio. Ciò significa che un intervento inibitorio successivo ai 60/30 giorni iniziali può avvenire soltanto entro i 18 mesi successivi al decorrere degli stessi e a fronte di una accertata illegittimità della segnalazione oltre che di un motivato apprezzamento dell'amministrazione circa l'interesse concreto ed attuale all'inibizione dell'attività. 3. Sugli strumenti di tutela a disposizione del terzo, è un dato anch'esso ormai tipizzato quello in base al quale a questi è possibile esclusivamente sollecitare l'esercizio dei poteri di controllo preordinati alla verifica della correttezza e veridicità delle dichiarazioni del segnalante e, in caso di inerzia dell'amministrazione, gli sarà consentito avviare l'azione avverso il silenzio inadempimento di cui all'articolo 31 c.p.a. Va precisato, tuttavia, che a causa della mancanza di una chiara

disciplina normativa sul punto, si è reso necessario l'intervento chiarificatore della Corte Costituzionale (n. 45 del 2019), grazie al quale si è affermato che le verifiche amministrative possono essere sollecitate dal terzo fintanto che il potere di effettuarle è ancora nella disponibilità dell'amministrazione e cioè: entro i sessanta (o trenta giorni) dalla presentazione della SCIA (co. 3 e 6-bis dell'articolo 19 della legge n. 241 del 1990), e successivamente entro i successivi diciotto mesi (co. 4, art. 19 che rinvia all'art. 21-*nonies* della legge 241 del 1990)⁶. Decorsi tali termini, *“la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo”*.

Va aggiunto, conclusivamente, che anche con riguardo alle tipologie di opere realizzabili previa SCIA non è stato ancora adottato il relativo “glossario”.

4. Le incertezze legate alla CILA

La comunicazione di inizio lavori asseverata è, come noto, lo strumento residuale per avviare legittimamente gli interventi edilizi che, non essendo qualificabili come attività propriamente “libere”, siano soggetti né al regime del permesso di costruire né a quello della segnalazione certificata. Le principali criticità ad essa ascrivibili sono quelle legate alla natura dei controlli cui sono sottoposte le dichiarazioni ivi contenute oltre che alle eventuali sanzioni in cui si incorre per la mancata comunicazione.

Alla oggettiva difficoltà per i professionisti cui compete il compito di asseverare la comunicazione di districarsi nelle maglie della normativa tecnica vigente, caratterizzata dalla sovrapposizione dei diversi livelli di competenza spettanti agli enti locali, fa da riscontro l'assunzione di responsabilità in ordine al fatto che *“i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio”*.

La CILA non è sottoposta a controllo doveroso entro un termine predefinito, come invece previsto per la SCIA, ma spetta a ciascuna Regione la definizione delle modalità dell'espletamento di controlli, anche

⁶ F. LIGUORI, *La ‘parentesi amministrativa’ della s.c.i.a. e le tutele del terzo*, in *Riv. giur. ed.*, 4-2019, 281 ss.

a campione⁷. Ne discende che la conformità tecnico-giuridica dell'attività oggetto di comunicazione potrebbe anche non essere mai accertata, né espressamente né implicitamente, con la conseguenza che il proprietario resta in un regime di incertezza in ordine alla legittimità dei propri interventi rispetto ad un potere di controllo incerto tanto nell'*an* che nel *quando*⁸. È, tuttavia, prevista dall'articolo 6-*bis* la comminazione di una sanzione pecuniaria dell'importo fisso di 1000 euro per l'ipotesi di omessa presentazione della comunicazione.

Il problema interpretativo che si pone è, innanzitutto, quello della natura del potere di controllo eventualmente esercitato sulla CILA dall'amministrazione, oltre che la astratta prospettabilità di una forma di tutela per il soggetto terzo rispetto all'attività intrapresa previa comunicazione asseverata. La giurisprudenza ha chiarito, quanto alla natura del controllo, che quest'ultimo non è assimilabile a quello previsto con riguardo alla SCIA, dovendosi piuttosto parlare di un potere riconducibile alla generica vigilanza sul territorio⁹; quanto, invece, alla tutela del terzo, la giurisprudenza è stata piuttosto contraddittoria arrivando a estendere l'impianto normativo previsto con riguardo alla SCIA anche alla, ben diversa ipotesi, della comunicazione asseverata¹⁰.

⁷ A. DI MARTINO, *Liberalizzazioni edilizie e potere pubblico: la c.i.l.a., il potere di controllo (che non c'è) e l'orientamento ondivago della giurisprudenza in materia di tutela del terzo*, in *Riv. giur. ed.*, 3-2019, 263 ss.

⁸ T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 20/09/2019, n. 11155 ha evidenziato che *L'esercizio da parte dell'Amministrazione del potere di accertamento della inefficacia della c.i.l.a. in vista della sospensione dei lavori e dell'adozione dei conseguenti provvedimenti repressivi non è soggetto a termini o procedure particolari e, comunque, non rientra nell'ambito di applicazione dell' art. 21-nonies l. n. 241 del 1990*, in *Riv. giur. ed.*, 6-2019, 1591.

⁹ Cfr. T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 16/12/2019, n.1368, in *Riv. giur. ed.*, 1-2020, 133, secondo cui *“La c.i.l.a. è un istituto di semplificazione che – a differenza di quanto si prevede per la s.c.i.a. e il permesso di costruire – esclude l'assoggettamento degli interventi che ne costituiscono oggetto al controllo sistematico da parte dell'Amministrazione, ma non deroga al potere-dovere del Comune di vigilare sul rispetto della normativa urbanistico-edilizia e di inibirne le violazioni. Nel caso in cui l'Amministrazione rileva, autonomamente o perché sollecitata da terzi, che l'attività oggetto di c.i.l.a. è in contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia ha il dovere di porre in essere i provvedimenti inibitori previsti nell'ambito della propria attività di vigilanza”*.

¹⁰ Così, T.A.R., Catania, sez. I, 16/07/2018, n. 1497, secondo il quale *L'azione a tutela del terzo che si ritenga lesa dall'attività svolta sulla base della comunicazione di inizio lavori asseverata non è un'azione di annullamento, ma, analogamente a quanto previsto dall' art. 19, comma 6-ter, l. 7 agosto 1990 n. 241 e in ossequio al principio di effettività della tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 Cost., gli interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'Amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all' art. 31, commi 1, 2 e 3, c.p.a. ovvero l'azione di annullamen-*

L'assimilazione non sembra corretta considerato che non è ravvisabile alcun potere di controllo doveroso in capo all'amministrazione sulla CILA e pertanto il terzo potrebbe esclusivamente sollecitare il generale potere di vigilanza.

5. Le incertezze legate agli oneri burocratici

Un ulteriore e non trascurabile fattore di incertezza è sicuramente ascrivibile alla complessità degli adempimenti procedurali preordinati alla presentazione delle istanze volte al rilascio dei titoli abilitativi ovvero alla segnalazione/comunicazione dell'avvio di attività edilizia.

Fondamentale, in tal senso, il ruolo svolto dallo sportello unico¹¹ che, ai sensi dell'articolo 23-*bis*, come modificato dal d.lgs. 222 del 2016, ha il potere di provvedere, su istanza del privato interessato alla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività o della comunicazione di inizio lavori asseverata, all'acquisizione di tutti gli atti di assenso necessari per la realizzazione dell'intervento edilizio. Il responsabile dello sportello unico dovrà tempestivamente comunicare l'avvenuta acquisizione degli assensi richiesti o in ogni caso, decorso inutilmente il termine di 60 giorni, dovrà procedere all'indizione di una conferenza di servizi, ai sensi dell'art. 20, comma 5-*bis* TUED.

Ugualmente risolutiva con riguardo alla riduzione degli oneri burocratici è stata l'adozione della modulistica unificata, già prevista dal D.L. n. 90 del 2014 per la presentazione di SCIA e permesso di costruire e, dopo diversi interventi integrativi, da ultimo approvata (con accordo assunto in sede di Conferenza Unificata il 4 maggio 2017) anche con riguardo a CILA, CIL e SCIA per l'agibilità (attraverso la quale ultima vengono eliminati i circa 150.000 certificati di agibilità che ogni anno sono rilasciati in Italia).

to, nell'ipotesi in cui l'Amministrazione si sia determinata con il provvedimento espresso lesivo dei propri interessi, in Riv. giur. ed., 4-2018, 1069

¹¹ Cfr. M.R. SPASIANO, *Sportello unico per l'edilizia*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo Unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 175 ss.

MARINO BORRELLI*

LA CONOSCENZA NORMATIVA NELLA PROGETTAZIONE
ARCHITETTONICA E URBANA

È opinione diffusa tra i non addetti ai lavori che l'esercizio dell'architettura, nelle diverse dimensioni scalari della progettazione architettonica ed urbana¹, sia prevalentemente un atto creativo. Ciò perché si accomuna l'architettura al novero delle arti figurative, discipline che hanno un ampio grado di libertà e una modalità di godimento legata esclusivamente alla percezione visiva ed emozionale. Questa chiave di lettura lascerebbe pensare al progetto, quindi, come ad una attività slegata da ogni principio di necessità, da ogni regola o fondamento e da ogni rapporto con la realtà. Si tratta, però, di convinzioni inesatte, perché l'atto creativo del progetto ha sempre un fine molto concreto che è quello della costruzione e dell'uso del manufatto. Vi è una duplice mo-

* Ordinario di Composizione architettonica e urbana, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Per l'esatta definizione e individuazione del ruolo e significato operativo della disciplina della progettazione architettonica ed urbana è bene fare riferimento alla definizione/declaratoria di settore: "Il settore si interessa dell'intero campo tematico e scalare del progetto di architettura per allestimenti, edifici, città e paesaggio. Si articola in aspetti teorici e metodologici, concernenti i problemi e le tecniche della progettazione contemporanea e delle trasformazioni dell'ambiente, e in aspetti applicativi e sperimentali, finalizzati al controllo dei caratteri tipologici, compositivi, processuali e costruttivi delle diverse scale architettoniche, nonché alle connessioni con i problemi strutturali e impiantistici. Il settore studia l'edificio nella struttura formale e negli elementi che lo compongono, nella spazialità interna che include problemi di architettura degli interni, di arredo e di allestimento anche nel campo della museografia e scenografia, nei rapporti con la città o il paesaggio condizionati dalla complessità delle relazioni materiali e immateriali tra natura, oggetti, persone e immagini. Studia inoltre le forme della città contemporanea e i fenomeni che ne hanno determinato evoluzioni e trasformazioni, applica e sperimenta morfologie e processi per la modificazione delle sue parti. Studia l'architettura del paesaggio e gli spazi aperti in tutte le condizioni antropiche e a tutte le scale, riconosce nelle condizioni geografiche e topografiche, nelle diversità ambientali e nelle preesistenze storiche, architettoniche, culturali, ecologiche e formali i caratteri qualificanti per la sostenibilità delle trasformazioni, si occupa dell'interazione delle infrastrutture con il paesaggio, dei sistemi di verde urbano, della riqualificazione delle aree dismesse o degradate, del disegno di parchi e giardini, piazze e spazi aperti in generale". Rif Legge 240 del 2010 e DM 855/2015.

dalità per dimostrare l'esistenza di una connessione operativa tra architettura e altre discipline e per mostrare quale sia l'ampio bagaglio di conoscenze multidisciplinari necessarie all'esercizio del progetto. Una prima chiave di lettura è di carattere preminentemente operativo e ci mostra quanto l'architettura, differentemente dalle altre discipline artistiche, abbia oltre ad una spiccata finalità pratica anche una forte utilità sociale. Il progetto di architettura, infatti, è una arte utilitaristica finalizzata all'ideazione e alla costruzione di manufatti che servono all'uomo per svolgere le sue attività nel modo migliore anche in forma sociale. È un processo di sintesi tra architettura ed altre discipline che comporta conoscenza ed applicazione del complesso sistema di regole e norme della costruzione che incidono sulle scelte tecniche, formali e sulla qualità del risultato finale. Questa è una modalità interpretativa già evidente nel *De architectura*² di Vitruvio, che individua in *firmitas* (solidità), *utilitas* (funzione, destinazione d'uso), e *venustas* (bellezza) le tre caratteristiche qualitative di una buona architettura come fondamento embrionale di un sistema di regole e norme della costruzione. Si tratta di qualità riferibili a quelle che più tardi saranno definite come le tre caratteristiche del tipo edilizio: struttura, funzione e forma. Sia nel caso della triade vitruviana, debitamente attualizzata, che in quello delle tre caratteristiche del tipo, si rimanda evidentemente ad un sistema di norme e regole che informano la costruzione. La *firmitas* è assimilata al progetto della struttura che sostiene il manufatto architettonico ed a tutto il quadro normativo di riferimento che garantisce la costruzione e la solidità dell'opera; l'*utilitas*, rappresenta il buon uso ed il buon funzionamento del manufatto ottenuti grazie all'applicazione dei principi distributivi del tipo edilizio e delle sue modalità di organizzazione; la *venustas*, identificata come la bellezza in architettura, è data dall'equilibrio degli elementi dell'architettura combinati tra loro secondo rapporti aurei e proporzionali. Si può dedurre, quindi, che nell'attività di progetto la finalità pratica della costruzione abbia un peso preponderante e che nel suo esercizio confluiscono saperi multidisciplinari sintetizzati in modo con-

² «Tutte queste costruzioni devono avere requisiti di solidità, utilità e bellezza. Avranno solidità quando le fondamenta, costruite con materiali scelti con cura e senza avarizia, poggeranno profondamente e saldamente sul terreno sottostante; utilità, quando la distribuzione dello spazio interno di ciascun edificio di qualsiasi genere sarà corretta e pratica all'uso; bellezza, infine quando l'aspetto dell'opera sarà piacevole per l'armoniosa proporzione delle parti che si ottiene con l'avveduto calcolo delle simmetrie.»

Dell'architettura libri dieci. Di M. Vitruvio Pollione. Tradotti e commentati dal Marchese Berardo Galiani Napolitano, Pirota, 1844 (Pubblico Dominio).

sapevole dal progettista. Quanto si desume da questa lettura pratico/operativa trova conferme e spunti anche da un punto di vista più teorico. Il progetto di architettura è un processo razionale che coinvolge diverse categorie del ragionamento ed utilizza un corpus disciplinare ampio, costituito dalle regole e dai protocolli di tutti i saperi coinvolti. Secondo questa modalità interpretativa, il progetto, inteso come un processo gnoseologico è una semplice attività della ragione che presuppone alcune categorie di giudizi, così come illustrato in chiave architettonica da Carlos Martí Aris³ sulla scorta della teoria dei tre mondi di Popper. Secondo l'interpretazione di Martí Aris, l'attività dell'architetto si svolge attraverso ragionamenti che mettono in relazione tre mondi: il mondo 1, rappresentato dalle architetture realizzate, il mondo 2, costituito dal ragionamento dell'architetto e il mondo 3 che racchiude l'intero corpus disciplinare dell'architettura costituito da manuali, trattati e norme. Secondo questa teoria, l'architetto (il mondo 2) può relazionarsi al mondo 1, cioè progettare e realizzare architetture, solo se apprende, conosce ed applica tutto ciò che è nell'apparato teorico del mondo 3. E allo stesso modo con un procedimento inverso, può lavorare alla scrittura dei manuali, trattati, studi teorici di architettura e norme (mondo 3) se ha osservato e studiato le architetture realizzate nel corso del tempo (mondo 1). Ogni attività che l'architetto compie, progettare e realizzare architetture, scrivere testi di architettura o che riguardano l'architettura è quindi un ragionamento, un giudizio; giudizi analitici e sintetici proprio come nelle categorie kantiane. Architetture intese come esito finale del ragionamento progettuale e corpus disciplinare inteso come esito del lavoro teorico, sono quindi il risultato diacronico di un rapporto conoscitivo, duale e reciproco, tra mondo 1 e mondo 3 attraverso un procedimento analitico/sintetico attivato dall'architetto; l'analisi è quel processo logico di comprensione delle architetture pro-

³ (...) Così, diremo che appartengono al mondo 1 architettonico tutte le opere di architettura, siano esse costruite o progettate, cioè tutti quegli oggetti fisici che rappresentano il prodotto finito e singolare dell'attività architettonica. Formano il mondo 2 architettonico tutti gli stati mentali, i processi di elaborazione e gli atti del pensiero in senso soggettivo, che l'architetto sviluppa durante la concezione, la definizione e l'analisi dell'oggetto architettonico. Infine il mondo 3 architettonico sarebbe costituito da tutti quei concetti ed enunciati che si riferiscono all'architettura, unitamente ai problemi che può creare il loro sviluppo logico e alle proposizioni e alle teorie alle quali possono dare luogo; in altri termini il mondo 3 architettonico, o corpus disciplinare dell'architettura sarebbe l'insieme degli oggetti intellegibili riferiti a tale disciplina. Carlos Martí Aris *Le variazioni dell'identità - Il tipo in architettura*, editore CittàStudi, Barcellona 1996 p. 32-33.

gettate o esistenti e di tutto il corpus teorico e normativo scritto nel corso del tempo, mentre la sintesi non è l'altro che un progetto di architettura che tiene conto delle necessità del programma di architettura (indicazioni di progetto) e di tutte le prescrizioni delle norme e dei contesti. Questo ragionamento lega teoria e pratica del progetto di architettura, momenti che sono complementari, e ci chiarisce che la progettazione architettonica, per dare risposte giuste e congruenti, deve attingere e confrontarsi sempre con tutto il suo corpus disciplinare e, quindi, anche con l'apparato giuridico normativo che ha un importante ruolo prescrittivo e di indirizzo. Le scelte compositive che l'architetto progettista è chiamato ad effettuare, dal progetto di massima architettonico e/o urbano e fino ai dettagli esecutivi (questo è più o meno il range di operatività del progettista), dovranno essere sempre rispettose ed informate del dettato normativo di diverso grado e natura. L'apparato normativo con cui la disciplina dell'architettura si confronta è molto ampio. Il principale strumento normativo di carattere generale per l'architetto progettista è costituito dal Testo unico dell'Edilizia DPR n. 380 del 6 giugno 2001, in cui sono riunite in un unico corpo le disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia e sono illustrati i fondamenti, i principi generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia. Si tratta di un disposto normativo ampio e articolato di facile consultazione che, a pieno titolo, deve essere parte integrante del bagaglio di conoscenze del progettista. In esso sono descritti nella prima parte: (art. 3) la denominazione di tutte le categorie degli interventi edilizi a cui faranno poi riferimento sia i Regolamenti edilizi comunali (art. 4), che gli strumenti urbanistici di diverso livello; il rapporto funzionale tra il privato e le amministrazioni che si pronunciano sugli interventi edilizi (art. 5); i titoli abilitativi per l'esecuzione degli interventi (art. 6), le rispettive procedure amministrative (art. 10/19); il tema dell'agibilità degli edifici (art. 24/26), il tema della vigilanza, le responsabilità e le sanzioni (art. 27/48); e a seguire tutta la normativa tecnica per l'edilizia, il superamento delle barriere architettoniche, le prescrizioni per le costruzioni in zone sismiche, le norme per la sicurezza degli impianti e per il contenimento del consumo di energia negli edifici. Ma non è solo con il testo unico che il progetto di architettura si confronta. La sintesi progettuale in tutte le sue diverse fasi, dalla scala del tipo edilizio alla scala urbana, dalla tipologia dell'edificio alla morfologia urbana, deve rispondere alle norme degli strumenti urbanistici vigenti. Gran parte delle norme che regolano la costruzione edilizia, i rapporti compositivi, le caratteristiche dimensionali, costruttive, tecnico/estetiche e igienico/sanitarie sono media-

mente contenute in forma generale sia nel regolamento edilizio comunale, che è uno strumento tecnico/normativo costituito da norme, regole e grafici (ex “regolamenti per l’ornato e per la polizia edilizia” di epoca preunitaria) che nella norma di attuazione contenuta nei piani urbanistici. Questi disciplinano gli interventi sul territorio in funzione di parti urbane omogenee e delle categorie di intervento ammissibili per i diversi tipi edilizi, così come è nel caso ancora oggi esemplare del PRG/PUC del comune di Napoli, in cui sono stati censiti i diversi tipi edilizi, e per questi sono state individuate e classificate tutte le possibili modificazioni o integrazioni che necessitano di essere formalizzate con specifiche attività progettuali. Esistono, poi, diversi dettati normativi che disciplinano l’edilizia per specifiche tipologie come ad esempio le norme per l’edilizia sanitaria, per l’edilizia scolastica, per l’edilizia residenziale pubblica, per l’edilizia sportiva, e altre ancora; tutte norme che sono generalmente di emanazione nazionale, regionale e locale. Quanto poi alla figura dell’architetto progettista, è opportuno segnalare che gli ultimi quaranta anni hanno sancito la definitiva scomparsa della figura romantica di inizio novecento dell’architetto artigiano/chef d’atelier. La nuova modalità di approccio multidisciplinare della progettazione ha, infatti, creato una nuova figura di architetto, un tecnico, con elevate capacità di coordinamento, in grado di progettare e di governare il sistema complesso del progetto secondo l’endecalogo di cui alla direttiva 85/384/CEE⁴, strumento che elenca undici categorie di competenze dell’architetto che

⁴ 1. capacità di creare progetti architettonici che soddisfino le esigenze estetiche e tecniche; 2. adeguata conoscenza della storia e delle teorie dell’architettura nonché delle arti, tecnologie e scienze umane ad essa attinenti; 3. conoscenza delle belle arti in quanto fattori che possono influire sulla qualità della concezione architettonica; 4. adeguata conoscenza in materia di urbanistica, pianificazione e tecniche applicate nel processo di pianificazione; 5. capacità di cogliere i rapporti tra uomo e creazioni architettoniche e tra creazioni architettoniche e il loro ambiente, nonché la capacità di cogliere la necessità di adeguare tra loro creazioni architettoniche e spazi, in funzione dei bisogni e della misura dell’uomo; 6. capacità di capire l’importanza della professione e delle funzioni dell’architetto nella società, in particolare elaborando progetti che tengano conto dei fattori sociali; 7. conoscenza dei metodi d’indagine e di preparazione del progetto di costruzione; 8. conoscenza dei problemi di concezione strutturale, di costruzione e di ingegneria civile connessi con la progettazione degli edifici; 9. conoscenza adeguata dei problemi fisici e delle tecnologie nonché della funzione degli edifici, in modo da renderli internamente confortevoli e proteggerli dai fattori climatici; 10. capacità tecnica che consenta di progettare edifici che rispondano alle esigenze degli utenti, nei limiti imposti dal fattore costo e dai regolamenti in materia di costruzione; 11. conoscenza adeguata delle industrie, organizzazioni, regolamentazioni e procedure necessarie per realizzare progetti di edifici e per l’integrazione dei piani nella pianificazione.

opera a livello eurounitario a cui si sono adeguate rapidamente tutte le scuole di architettura e gli ordini professionali.

ELENA QUADRI*

Il BIM

Nei prossimi anni entrerà in vigore l'obbligo di progettazione in BIM per tutti i lavori pubblici¹.

Invero, nell'ambito della tendenza verso l'ingegnerizzazione delle procedure ad evidenza pubblica e dei contratti pubblici, cruciale rilevanza rivestiranno gli strumenti del BIM (*Building Information Modeling*) e degli *smart contracts* (che si basano sulla tecnologia della *blockchain*)².

Il *Building Information Modeling* (BIM), che costituisce l'oggetto di questo breve contributo, consiste in una metodologia di progettazione molto utilizzata nel Regno Unito, nei Paesi Bassi e negli Stati Uniti d'America nell'ambito delle costruzioni, basata sull'integrazione dei diversi elementi progettuali e che consente di realizzare digitalmente, mediante l'utilizzazione di piattaforme interoperabili a mezzo di formati

* Consigliere di Stato.

¹ Cfr. decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dell'1 dicembre 2017, n. 560, che, in attuazione dell'art. 23, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici" stabilisce "modalità e tempi di progressiva introduzione, da parte delle stazioni appaltanti, delle amministrazioni concedenti e degli operatori economici, dell'obbligatorietà dei metodi e degli strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture, nelle fasi di progettazione, costruzione e gestione delle opere e relative verifiche".

² Su questi temi, compreso quello degli accordi multilaterali collaborativi, cfr. D. Mosey, *Collaborative procurement dialogue, dialogo sugli appalti collaborativi*, a cura di E. Parisi e N. Posteraro, Napoli, 2019; S. Valaguzza, *Collaborare nell'interesse pubblico*, Napoli, 2019; S. Valaguzza, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018.

Sul BIM in particolare, cfr. G. Racca, *La modellazione digitale per l'integrità, l'efficienza e l'innovazione nei contratti pubblici*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2019; Eastman, Teicholz, Sacks, Liston, edizione italiana a cura di G. Di Giuda e V. Villa, *Il BIM. Guida completa al building information modeling*, Milano, 2016; A. Ciribini, *BIM e digitalizzazione dell'ambiente costruito*, Palermo, 2016; V. Sessa, *Riforma degli appalti e Building Information Modeling*, in *GiustAmm.*, n. 2, 2016.

Sulla *blockchain* cfr. *Blockchain: cos'è, come funziona e quali sono i principali casi d'uso in azienda*, in www.cwi.it. Sull'applicazione della *blockchain* in tema di appalti pubblici, cfr. A. Botto e S. Castrovinci Zenna, *La blockchain negli appalti pubblici, come utilizzarla: i vantaggi*, in www.agendadigitale.eu.

aperti non proprietari, accurati modelli virtuali dell'edificio da costruire che contengono con altissima precisione la geometria e gli altri dati necessari per la progettazione, la scelta del contraente, la costruzione e la gestione della vita utile dell'edificio mediante la manutenzione.

Tale metodo di progettazione, consentendo un'analisi e un controllo più analitici ed efficienti rispetto a quelli consentiti dai metodi tradizionali come il *Computer Aided Design* (CAD), consente di ottenere un miglior livello di progettazione a costi e tempi di realizzazione ridotti.

Mediante tale strumento si realizza, dunque, una perfetta ed ottimale collaborazione fra i diversi soggetti coinvolti nella progettazione edilizia, anche in considerazione della sempre più sentita esigenza di dati delle infrastrutture, critici, aperti e riutilizzabili.

Ai sensi dell'art. 4, comma 2, del d.M. n. 560 del 2017, i flussi informativi che riguardano la stazione appaltante e il relativo procedimento si svolgono all'interno di un ambiente di condivisione dei dati, dove avviene la gestione digitale dei processi informativi, esplicitata attraverso un processo di correlazione e di ottimizzazione tra i flussi informativi digitalizzati e i processi decisionali che riguardano il singolo procedimento.

Secondo il National Institute of Building Sciences (NIBS) presso il National Building Information Modeling Standard (NBIMS), l'obiettivo del BIM è quello di realizzare "un processo più efficiente di pianificazione, progettazione, costruzione, gestione e manutenzione che utilizzi un modello standardizzato di informazioni in formato digitale per ogni edificio, nuovo o esistente, contenente tutte le informazioni create o raccolte su tale edificio in un formato utilizzabile da tutti i soggetti interessati nell'intero ciclo di vita" (NIBS, 2008).

Come risulta dalla lettura delle edizioni italiane delle migliori pubblicazioni sul tema di origine statunitense, il BIM consente un progresso nel settore dell'automazione delle attività correlate ai progetti e ai processi basati su carta verso un flusso di lavoro integrato e interoperabile in cui tali attività sono riunite in un processo coordinato e collaborativo, che promuove al massimo l'aggregazione dei dati per l'acquisizione di informazioni e conoscenze, la capacità di calcolo e la comunicazione web. Mediante questi strumenti è possibile, dunque, porre in essere simulazioni e manipolazioni di modelli fondati sulla realtà al fine di gestire l'ambiente di costruzione seguendo un processo decisionale ripetibile e verificabile, con conseguente riduzione dei rischi e miglioramento della qualità delle azioni e dei prodotti a livello industriale.

L'uso della modellazione digitale può, dunque, costituire un utile e

valido strumento per eliminare gli errori di progettazione e per superare le asimmetrie informative tra stazione appaltante e operatore economico, permettendo alla prima di controllare nel dettaglio la fase dell'esecuzione di quanto progettato e di ridurre in maniera consistente le esternalità negative connesse alla fase di realizzazione dell'opera pubblica, superando l'antagonismo tra parte pubblica e parte privata al fine della realizzazione dell'interesse comune.

Mediante l'utilizzazione del BIM potranno essere immediatamente intercettate e subito risolte le eventuali interferenze che dovessero verificarsi nella fase esecutiva dell'appalto, evitando, in questo modo, il sopraggiungere di difficoltà operative ad esecuzione avanzata, difficilmente superabili o la cui risoluzione comporterebbe l'esponentiale aumento dei tempi e del costo connesso alle varianti in corso d'opera o all'insorgere di contenziosi.

Prima ancora, la modellazione progettuale realizzata mediante l'uso del BIM può consentire alla stazione appaltante di redigere *lex specialis* di gara (bando, disciplinare, capitolati) che permettano l'individuazione dell'offerta realmente rispondente in modo ottimale alle necessità dell'amministrazione committente, utilizzando criteri oggettivi di attribuzione del punteggio che favoriscano la valorizzazione di quelle improntate all'implementazione delle metodologie di progettazione digitalizzate per realizzare maggiormente le esigenze di integrazione e trasparenza nella fase di realizzazione dell'opera.

Invero, ai sensi dell'art. 23, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice degli appalti pubblici), il legislatore ha inteso assicurare la razionalizzazione delle attività di progettazione in materia di lavori pubblici e delle connesse verifiche anche mediante il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici quali quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture.

Tali metodi consentono, infatti, rispetto all'uso dei tradizionali strumenti di progettazione basati su disegni cartacei o elettronici, di realizzare accurati modelli virtuali di un edificio, dunque processi costruttivi più sostenibili ed efficienti e di garantire migliori prestazioni riducendo l'impiego delle risorse lavorative e finanziarie necessarie, dei tempi e del rischio connesso all'esecuzione delle opere pubbliche³.

³ Più specificamente: "Il BIM fa progredire il settore dell'automazione delle attività correlate ai progetti e ai processi basati su carta (CAD 3D, animazione, database collegati, fogli di calcolo e disegni CAD 2D) verso un flusso di lavoro integrato e interoperabile in cui tali attività sono riunite in un processo coordinato e collaborativo, che promuove al massimo la capacità di calcolo, la comunicazione web e l'aggregazione dei dati

Rispetto ai metodi tradizionali, il BIM può contribuire a risolvere le problematiche più critiche che interessano la costruzione di un'opera pubblica e il suo ciclo di vita, mediante la riduzione dei tempi e dei costi di progettazione e costruzione, l'aumento della complessità dei progetti, la riduzione dei costi per il consumo di energia, l'aumento della sostenibilità della progettazione, il miglioramento delle performance dell'edificio.

Il BIM può esser di ausilio, in particolare, sin dalla fase di ideazione e poi di studio di fattibilità dell'opera, in quanto, mediante l'individuazione preventiva delle esatte dimensioni, della consistenza e qualità dei materiali e dei requisiti dell'edificio, permette di determinare nel dettaglio e con relativa certezza le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione dell'opera, impedendo, dunque, di spendere tempo e denaro per progetti irrealizzabili perché vanno oltre il budget disponibile.

La generalizzazione dell'uso del BIM nel settore delle costruzioni, unitamente all'evoluzione tecnologica, comporterà, per quanto detto, anche un notevole sviluppo delle competenze tecniche e giuridiche, sia per chi opera nell'ambito delle amministrazioni committenti che per gli operatori privati, oltre che una propensione alla collaborazione rispetto all'individualismo, da cui conseguirà un generalizzato aumento di fiducia, anche in relazione alla migliore individuazione delle rispettive responsabilità.

Né l'introduzione di tale modalità di progettazione deve far temere una riduzione della libera concorrenza in ragione della minore propensione all'uso delle moderne tecnologie da parte della maggioranza delle piccole e medie imprese, atteso che, al contrario, l'utilizzazione obbligatoria di tali procedimenti operativi di progettazione stimolerà la maggiore qualificazione e la capacità degli operatori del settore, anche mediante l'introduzione di metodi di apposita alta formazione, incrementando le qualità professionali degli stessi nell'ambito del settore degli appalti pubblici.

Ne risulterà migliorata, inoltre, la propensione alla collaborazione, trasformando le attuali relazioni conflittuali, in quanto sviluppare la progettazione con riferimento a tutte le fasi di realizzazione dell'opera

per l'acquisizione di informazioni e conoscenze. Con questi strumenti è quindi possibile simulare e manipolare modelli fondati sulla realtà per gestire l'ambiente di costruzione seguendo un processo decisionale ripetibile e verificabile, che riduce i rischi e migliora la qualità delle azioni e dei prodotti a livello industriale" (cfr. Eastman, Teicholz, Sacks, Liston, edizione italiana a cura di G. Di Giuda e V. Villa, *Il BIM. Guida completa al building information modeling*, Milano, 2016, p. 18).

pubblica, dall'ideazione alla manutenzione, porterà tutti i soggetti coinvolti nel mercato delle committenze pubbliche a condividere le esperienze, sviluppando un complesso di relazioni interconnesse e realizzando, sulla base dei dati condivisi, un sistema di *best practices* che potrà essere messo a disposizione per esperienze future.

Si assiste, dunque, all'uso complementare tra la metodologia progettuale BIM e lo strumento degli accordi o dei contratti collaborativi ai fini del miglioramento dell'efficienza nel settore degli appalti pubblici.

Il confronto della progettazione in un ambiente digitale di raccolta organizzata e condivisa di dati (*common data environment*) porta, invece, all'ideazione di accordi collaborativi, non necessariamente a contenuto patrimoniale, al fine della disciplina specifica dei rapporti giuridici fra i vari operatori coinvolti nella realizzazione dell'opera pubblica così progettata.

“L'accordo collaborativo, identificando la rete, crea una alleanza nella quale gli operatori economici e il committente si riconoscono, accettando di unirsi per perseguire un obiettivo comune e convogliando le energie di tutti per cogliere le opportunità che emergono nella fase di esecuzione dei rispettivi rapporti contrattuali”⁴.

Ne costituisce un esempio il FAC-1⁵, *Framework di Accordo Collaborativo*, modello di regolazione dei rapporti giuridici fra i soggetti coinvolti nella realizzazione di un'opera pubblica per l'attuazione del coordinamento fra le varie prestazioni degli stessi.

Tutto questo presuppone, tuttavia, l'estrema professionalizzazione sia delle stazioni appaltanti che degli operatori economici privati, sia sotto il profilo delle competenze giuridiche che tecniche, risultando i due aspetti strettamente complementari nel mercato delle commesse pubbliche.

La professionalizzazione delle stazioni appaltanti potrà essere realmente realizzata, anche a tal fine, solo mediante l'attuazione degli artt. 37 e 38 del d.lgs. n. 50 del 2016 (qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza), mentre quella degli operatori economici privati, nel caso di piccole e medie imprese, potrà essere ottenuta ricorrendo agli strumenti di aggregazione delle imprese (associazioni temporanee d'impresa- ATI).

⁴ Così, D. Mosey, *Collaborative procurement dialogue*, cit., p. 46.

⁵ Il Fac-1 è stato ideato e redatto dal Prof. D. Mosey, direttore del Centre for Construction Law and Dispute Resolution del King's College di Londra e tradotto e adattato al contesto giuridico italiano dal Centro di Construction Law and management in seguito ad un lavoro portato avanti da un gruppo costituito dall'Università degli Studi di Milano, dal Politecnico di Milano e dall'Università degli Studi di Brescia.

Invero, non può immaginarsi che modalità operative così tecnologicamente avanzate possano essere portate avanti da soggetti non dotati di una struttura di un certo rilievo, sia con riferimento al profilo dell'organizzazione, anche del personale, che della capacità finanziaria.

Si raggiunge, così, nel miglior modo, la finalità di realizzazione dell'interesse pubblico, in cui confluiscono i singoli interessi dei soggetti, sia pubblici che privati, che operano nel settore degli appalti pubblici.

La digitalizzazione del settore dell'*Architecture Engineering and Construction* (AEC), tenuto conto di tutte le sue potenzialità, costituisce, dunque, un'occasione che non possiamo permetterci di perdere, un'ottima opportunità da mettere a disposizione per la ripresa del mercato delle commesse pubbliche.

GIANCARLO SANTOMARTINO*

IL RUOLO DELL’A.N.AC.
NELLA DISCIPLINA DEGLI APPALTI

L’Autorità Nazionale Anticorruzione - A.N.AC. ha ereditato, nell’ambito della contrattualistica pubblica, il ruolo svolto dall’A.V.L.P. (la cui vigilanza era limitata ai lavori pubblici) e poi dall’A.V.C.P. (la cui competenza era estesa anche a servizi e forniture)¹.

Le funzioni dell’A.N.AC., al pari delle altre autorità indipendenti², possono classificarsi in attività di regolazione, vigilanza, precontenzioso, sanzionatorie e di tipo gestionale del *procurement*, attività tutte connotate dalle peculiarità della contrattualistica pubblica.

L’**attività di regolazione** si caratterizza per la redazione di atti destinati agli operatori del *public procurement* e che hanno l’obiettivo di omogeneizzare le migliori prassi in un’ottica di efficientamento del settore stesso (art. 213, co. 2, d.lgs. 50/2016).

In primo luogo rilevano le *linee guida*, tipico strumento di *soft law*, le quali sono state probabilmente ridimensionate dal regolamento (unico)³ ma costituiscono uno strumento di regolazione ancora attuale volto a fornire dei criteri orientativi più o meno vincolanti⁴.

Deve, inoltre, richiamarsi la funzione di orientamento svolta dai *bandi-tipo*, i quali prevedono una disciplina standardizzata e completa, alla quale fare riferimento nella predisposizione della documentazione

* Funzionario A.N.AC. Le opinioni espresse nel contributo sono a titolo personale e non rappresentano la posizione dell’Amministrazione presso cui l’autore presta servizio.

¹ L’art. 19, d.l. 90/2014 ha istituito l’A.N.AC. conferendole le funzioni dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici – A.V.C.P. (istituita dall’art. 6, d.lgs. 163/2016 – Codice “De Lise”), che aveva assorbito le funzioni dell’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici - A.V.L.P. (istituita dall’art. 4, L. 109/1994 - Legge “Merloni”).

² La natura di autorità indipendente dell’A.N.AC. è sancita dall’art. 52*quater*, d.l. 50/2017.

³ Il regolamento è stato reintrodotta dall’art. 216, co. 27*octies*, d.lgs. 50/2016.

⁴ Si fa riferimento all’aggiornamento delle linee guida adottate (ad oggi, n. 15 in totale), anche di carattere vincolate (L.G. n. 11, adottate ex art. 177, d.lgs. 50/2016, in materia di concessioni), nonché alle linee guida di prossima emanazione (ad es., in materia di *rating* di legalità, ex art. 83, co. 10, d.lgs. 50/2016).

di gara; la stazione appaltante può motivatamente discostarsi dalla cd. regola di *default*, individuandone una diversa che meglio si attagli allo specifico affidamento (art. 71, d.lgs. 50/2016).

Tale strumento ha l'obiettivo di accrescere la qualità del *procurement*, in quanto semplifica e omogenizza la redazione dei documenti di gara; nel contempo, consente di far immediatamente emergere i comportamenti distonici della stazione appaltante o del concorrente, siano essi volti ad introdurre una migliore regola di gara oppure siano essi di tipo opportunistico⁵.

L'A.N.AC., in ossequio al principio di leale collaborazione, può formulare *segnalazioni al Parlamento o al Governo* in ordine a modifiche normative, anche occasionate da rilevanti fenomeni distorsivi (art. 213, co. 2, lett. c-d-e, d.lgs. 50/2016). L'importanza dello strumento è direttamente proporzionale alla profonda conoscenza della materia e all'indipendenza dell'A.N.AC.⁶.

Talvolta, ricalcando una prassi comunitaria, il Presidente dell'A.N.AC. adotta *comunicati* per esprimere un chiarimento o un'indicazione interpretativa su una specifica questione, che consente un intervento snello anche in situazioni di urgenza (ad es.: in occasione dell'emergenza Covid).

L'**attività di vigilanza** ha l'obiettivo di verificare la conformità alle norme o alle prassi interpretative di tutte le fasi del *public procurement*; si tratta di una funzione qualificante il ruolo delle *authorities* e che trova fondamento anche a livello europeo (Considerando 122 Dir. UE 24/2014).

Si svolge principalmente in via *ordinaria* mediante normali procedimenti amministrativi, avviati d'ufficio, su segnalazione di privati o di altri soggetti istituzionali (art. 213, co. 3, lett. b-c-g, d.lgs. 50/2016; Regol. A.N.AC. 4.7.2018).

La vigilanza può riguardare ogni tipo di affidamento (lavori, servizi, forniture, concessioni, scelta di soci privati nell'ambito del d.lgs. 175/2016) e ha ad oggetto sia la fase di gara che quella di esecuzione. Proprio quest'ultima assume un peculiare rilievo, in quanto la norma

⁵ Il comportamento difforme dalla regola base, ove non motivato, può infatti tradire una criticità.

⁶ In talune occasioni, sono state suggerite letture *conservative* delle norme nazionali rispetto alle norme dell'U.E.: l'Atto di segnalazione n. 8/2019 propone un'interpretazione della norma nazionale (dell'art. 105, d.lgs. 50/2016, che impone il limite del 30% di prestazioni subappaltabili) utile a preservarla dalla procedura di infrazione comunitaria (che contesta la illegittimità di tale limite).

primaria indica la economicità dell'esecuzione quale specifico obiettivo di vigilanza (art. 213, co. 3, lett. b, d.lgs. 50/2016) ed in quanto trattasi di una fase meno "presidiata" da altri operatori economici, rispetto a quella di gara. Può concludersi con l'accertamento di buone prassi, con l'archiviazione oppure, ove siano riscontrate violazioni, con l'adozione di una raccomandazione volta a stimolare comportamenti conformativi, anche *pro futuro*.

Utile strumento di orientamento è la *direttiva programmatica*, pubblicata annualmente, che individua le tematiche prioritarie sulle quali si svolgerà la vigilanza; i soggetti vigilati possono così anticipare condotte conformative.

Merita un cenno anche l'attività di *vigilanza sulle varianti*, le quali nascono come utili strumenti di correzione di un "rapporto" di appalto (art. 106 d.lgs. 50/2016), ma che possono celare condotte elusive⁷. In tal senso, deve richiamarsi l'obbligo di comunicare all'A.N.AC. l'adozione delle varianti contrattuali, che consente l'eventuale attivazione di un procedimento di vigilanza o degli altri poteri dell'A.N.AC.; la omessa comunicazione costituisce illecito amministrativo, sanzionato autonomamente rispetto alla valutazione della variante (art. 106, co. 6 e 14, d.lgs. 50/2016).

Altro peculiare strumento di vigilanza è costituito dalle *ispezioni*, mediante le quali l'A.N.AC. accede direttamente alle informazioni o ai documenti detenute dalle singole amministrazioni (con l'ausilio della Guardia di Finanza), utili all'avvio o alla prosecuzione di un'attività di vigilanza (art. 213, co. 5, d.lgs. 50/2016).

Negli ultimi anni si è, inoltre, consolidata l'attività di *vigilanza collaborativa*, caratterizzata dal fatto che la stazione appaltante sottopone gli atti di gara al preventivo vaglio dell'A.N.AC. che ne verifica la legittimità e, più in generale, controlla le operazioni di gara (anche con l'ausilio della Guardia di Finanza); in alcuni casi la collaborazione si estende alla fase di esecuzione (art. 213, co. 3, lett. h, d.lgs. 50/2016; Regol. A.N.AC. 28.6.2017). In tal modo si instaura un dialogo con l'A.N.AC. la quale esprime delle osservazioni di legittimità, che la stazione appaltante può o meno condividere; il tutto in tempistiche tali da non rallentare la fluidità della procedura di gara. Centrale è il carattere preventivo della vigilanza che pone un filtro a monte da parte di un soggetto terzo e che consente di risolvere talune criticità a valle (ad es.: in termini di contenzioso).

⁷ La variante contrattuale, talvolta, è utilizzata per recuperare gli eccessivi ribassi di gara oppure per eludere le norme sull'obbligo di affidamento mediante gara.

Il protocollo è attivabile in alcune ipotesi tipizzate ad alto rischio di *maladministration*, in ragione di specifici indici (ad es. corruttivi o di illegittimità) o in ragione dell'importo o della rilevanza dell'appalto (art. 4, Regol. A.N.AC. 28.6.2017).

Deve, inoltre, richiamarsi la *legittimazione straordinaria* all'impugnativa prevista (dall'art. 211, co. 1*bis*, 1*ter*, d.lgs. 50/2016; Regol. A.N.AC. 13.6.2018) nella duplice forma:

- dell'impugnativa diretta degli atti di gara ritenuti viziati, in caso di contratti di rilevante impatto (per qualunque vizio);
- del parere motivato con il quale si invita la stazione appaltante alla rimozione di gravi vizi (per qualunque contratto); in caso di inerzia, l'A.N.AC. impugna gli atti ritenuti viziati davanti al giudice amministrativo.

L'intervento dell'A.N.AC. si concentra, nel caso di ricorso diretto, su contratti di rilevante impatto (es.: in ragione dell'importo) oppure nel caso di parere motivato su vizi gravi (es.: la carenza dei requisiti generali); l'iniziativa giudiziaria dell'A.N.AC. non ha carattere suppletivo o alternativo a quella del privato.

Si tratta di un intervento volto a garantire il regolare svolgimento della gara, al di là dell'incidenza sulle situazioni dei singoli concorrenti, con il quale l'A.N.AC. sollecita prima un intervento conformativo spontaneo (parere motivato) e, successivamente, l'accertamento giurisdizionale della illegittimità. Nei casi più rilevanti l'impugnativa, invece, è proposta direttamente.

Le impugnative sono pubblicate sul sito dell'A.N.AC. per ragioni di trasparenza, anche a beneficio di terzi che potrebbero trovarsi in situazioni analoghe.

Un'altra peculiare attività è la *vigilanza sulle SOA* (società organismi di attestazione), cioè gli organismi che rilasciano le attestazioni SOA, che rappresentano il principale, se non unico, requisito di qualificazione per l'affidamento di lavori pubblici (ex art. 84, co. 1, e art. 213, co. 3, lett. f, d.lgs. 50/2016)⁸. L'A.N.AC. autorizza gli organismi all'esercizio dell'attività di attestazione, previa verifica del possesso dei requisiti di legge (ad es.: l'indipendenza), vigila sulla correttezza del loro operato e applica le sanzioni previste.

Deve, infine, citarsi il *potere di commissariamento delle imprese* esecutrici di contratti pubblici (art. 32, d.l. 90/2014). Si tratta di una procedura complessa che prevede l'invasivo potere di sostituire o

⁸ Si tratta di settore rientrante nella competenza del regolamento unico (ex art. 216, co. 27*octies*, lett. c, d.lgs. 50/2016).

rinnovare gli organi sociali, al fine di garantire l'esecuzione del contratto pubblico affidato, in caso di rilevanti indici di illiceità (es.: condotte illecite, anche penali); il provvedimento finale è adottato dal Prefetto, su proposta del Presidente dell'A.N.AC.

Altra attività qualificante e di rilevante impatto pratico è quella di **precontenzioso** mediante la quale l'A.N.AC. esprime un parere su una controversia effettivamente insorta durante la fase di gara, non durante la fase esecutiva del contratto (art. 211, co. 1, d.lgs. 50/2016; Regol. A.N.AC. 9.1.2019).

Il parere è reso entro il termine di 30 giorni oppure in forma semplificata (ove la soluzione sia pacifica); la rapidità della risposta consente di cogliere appieno il carattere di *Alternative Dispute Resolution* del precontenzioso, rispetto alla più articolata e lunga risposta giudiziaria.

L'istanza può essere presentata singolarmente o congiuntamente dalle parti interessate, le quali possono aderire all'istanza singola anche successivamente. Nel primo caso, il parere non ha carattere vincolante, assumendo una sorta di funzione consultiva. Nel secondo caso le parti si autovincolano al rispetto del parere e si impegnano a non adottare atti pregiudizievoli nelle more del rilascio dello stesso, il quale è trattato in via prioritaria. Il vincolo dell'adesione è garantito: dall'obbligo della stazione appaltante di comunicare all'A.N.AC. le decisioni assunte; dall'impugnabilità del parere avanti il giudice amministrativo (ove non condiviso dalle parti); dalla valutabilità del comportamento della parte non adempiente a fini risarcitori.

Deve richiamarsi la funzione **consultiva** dell'A.N.AC. svolta in via complementare alle funzioni di regolazione, di vigilanza e di precontenzioso e volta a fornire indicazioni *ex ante* alle amministrazioni (Regol. A.N.AC. 7.12.2018); il parere, non vincolante, è reso su questioni di particolare rilevanza per la novità, l'impatto socio-economico o la significatività delle problematiche, nell'ambito della contrattualistica pubblica.

L'A.N.AC. è titolare, inoltre, di un potere **sanzionatorio** (art. 213, co. 13, d.lgs. 50/2016; Regol. A.N.AC. 16.10.2019) nei confronti:

- delle stazioni appaltanti o degli altri operatori economici che rifiutano o omettono informazioni o documenti richiesti dall'A.N.AC., senza giustificato motivo;
- dei soggetti che rendono false dichiarazioni o esibiscono documenti falsi all'A.N.AC. o nell'ambito di procedure di affidamento.

La previsione dell'illecito ha la finalità, oltre che punitiva, di agevolare l'attività di vigilanza e di affidamento delle singole gare. La sanzio-

ne ha carattere amministrativo ed è irrogata dall'A.N.AC. all'esito di uno specifico procedimento, modellato sulla base dell'omologo previsto dalla L. 689/1981, ferma restando l'eventuale rilevanza penale delle condotte, soprattutto in caso di falso.

Quale corollario delle attività di vigilanza, di precontenzioso o anche sanzionatorie deve richiamarsi il cd. potere di **segnalazione** (art. 213, co. 6, d.lgs. 50/2016) che consente all'A.N.AC. di comunicare agli organi di controllo le criticità riscontrate, attivando i poteri di rispettiva competenza (es.: Corte dei Conti o Autorità Giudiziaria ordinaria).

Infine, deve farsi cenno ai **servizi svolti dall'A.N.AC.** (ai sensi dall'art. 213 d.lgs. 50/2016) a beneficio delle stazioni appaltanti o degli operatori economici nella pratica gestione del *procurement*, che nel contempo rappresentano un importante patrimonio informativo. L'A.N.AC. gestisce:

- i sistemi che consentono la materiale esecuzione degli adempimenti connessi alla gestione della gara (l'AUSA; l'AVCpass; il CIG; i sistemi di comunicazione e consultazione degli avvalimenti e di rilascio dei C.E.L.);
- la banca dati nazionale dei contratti pubblici, che contiene le informazioni relative agli affidamenti;
- il casellario delle imprese (contenente, tra l'altro, le annotazioni sulle imprese effettuate dall'A.N.AC., anche su segnalazione delle stazioni appaltanti) e delle società di ingegneria e professionali (che raccoglie le informazioni relative ai professionisti di cui all'art. 46, d.lgs. 50/2016, assoggettati ai requisiti e agli obblighi di cui D.M. M.I.T. 263/2016).

L'A.N.AC., inoltre, gestisce gli albi dei commissari di gara⁹ e delle società *in house*, di cui verifica il rispetto delle relative previsioni di legge (ex art. 192, d.lgs. 50/2016).

Infine, è istituita presso l'A.N.AC. la camera arbitrale prevista dall'art. 210, d.lgs. 50/2016, che è organo collegiale che opera in autonomia per l'espletamento delle funzioni arbitrali di cui all'art. 205, d.lgs. 50/2016 (gestione albo, nomina componenti e gestione degli arbitrati).

⁹ L'obbligo di avvalersi dell'albo dei commissari è sospeso ex art. 1, co. 1, lett. c), L. 55/2019.

STEFANO VILLAMENA*

GLI APPALTI VERDI E IL CONCETTO DI *CICLO DI VITA*

1. *Premessa*

L'analisi del rapporto fra disciplina sui contratti pubblici e *appalti verdi* pone all'attenzione la rilevanza delle conoscenze giuridiche per l'esercizio di attività più strettamente tecniche, fra cui quelle riconducibili alle scienze architettoniche ed ingegneristiche hanno certamente un posto di grande rilievo¹.

A livello normativo il rapporto indicato è stato disciplinato solo di recente poiché, salvo qualche eccezione, gli *appalti verdi* sono frutto delle ultime *direttive-appalti* del 2014² e successivamente del nostro codice del 2016 (d.lgs. n. 50/2016). Unici elementi degni di nota in precedenza, ossia prima del 2014, sono rappresentati dalla *Comunicazione interpretativa della Commissione europea* del 2001³ e da due pronunce della Corte di giustizia del 2002 e del 2012⁴.

Riguardo alla *Comunicazione* del 2001, con essa si è cercato di sensibilizzare le stazioni appaltanti ad incrementare gli appalti sostenibili sul piano ambientale, suggerendo loro il «recupero» ed il «riuso» dei materiali come misure principali preordinate al raggiungimento

* Associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Macerata.

¹ Da ultimi in tema: S. Colombari, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urb. app.*, 2019, p. 5 ss. e A. Castelli, *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del codice dei contratti pubblici*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, p. 725 ss. Mentre per un inquadramento generale, anche con riferimento alla dottrina e giurisprudenza in tema, sia consentito rinviare a S. Villamena, *Codice dei contratti pubblici 2016. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, p. 101 ss.

² Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici nei cd. "settori ordinari"; direttiva 2014/25/UE sugli appalti nei cd. "settori speciali" (acqua, energia, trasporti, servizi postali); direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

³ Com. 28-11-2001, in GUCE 28 novembre 2001, n. C-333, «Comunicazione interpretativa della Commissione. Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici». Sulla stessa lunghezza d'onda può essere utilmente collocato il documento «Acquistare verde. Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili» (elaborato dalla Commissione Europea).

⁴ Corte di giustizia, 17 settembre 2002, n. 513 e ID., 10 maggio 2012, n. 368.

dell'obiettivo indicato. Occorre però evidenziare che tale Comunicazione non ha avuto fortuna a livello applicativo, probabilmente a causa del suo scarso valore giuridico paragonabile sostanzialmente a quello di una semplice *raccomandazione*. È noto infatti che le stazioni appaltanti difficilmente modificano il loro *modus procedendi* senza che ciò sia imposto da uno specifico precetto normativo. Del resto, gli *appalti verdi* richiedono generalmente maggiore impegno a livello tecnico rispetto ad un *appalto ordinario* e ciò non ha militato a favore dei primi.

Solo grazie ad uno specifico intervento legislativo sarebbe stato possibile modificare l'atteggiamento indicato. Come si dirà appresso va esattamente in questa direzione la nuova disciplina introdotta col codice appalti del 2016.

Prima di trattarne occorre ricordare le due sopra menzionate pronunce della Corte di giustizia, intervenute prima dell'approvazione della nuova disciplina in tema. Si tratta delle sentenze nn. 513/2002 e n. 368/2012. Con esse il giudice europeo ha delineato i *caratteri* più tipici che devono possedere le clausole ecologiche che, seppure lasciate in buona misura alla discrezionalità tecnica della stazione appaltante in base all'evoluzione della scienza, incontrano nondimeno due limiti, quali l'«appropriatezza» e la «pertinenza».

L'*appropriatezza* interessa essenzialmente il rispetto del principio di proporzionalità da parte della clausola ecologica, nel senso che questa non potrà essere eccessivamente onerosa per l'operatore economico che partecipa alla gara. Pertanto, un appalto di entità economica modesta non potrà richiedere il possesso di certificazioni ambientali o di soluzioni progettuali i cui costi potrebbero risultare così elevati da rendere la partecipazione antieconomica.

Invece la *pertinenza* sta a significare che la clausola ecologica deve essere collegata funzionalmente all'oggetto dell'appalto, poiché solo sussistendo questo specifico nesso sarà possibile comprendere la reale incidenza della clausola medesima sulla qualità dell'offerta presentata.

2. La subordinazione del principio di economicità a quello di tutela ambientale nell'art. 30 del codice del 2016

È necessario a questo punto passare a considerare l'assetto normativo della materia in esame alla luce del codice del 2016. A parere di chi scrive la disposizione cardine in tema è l'art. 30, secondo cui «Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressa-

mente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico».

In base alla norma citata, il *principio di economicità* può essere subordinato, nei limiti stabiliti dalla legge, ai criteri ispirati alle esigenze ambientali. In tal senso le innumerevoli previsioni ambientali contenute nel codice appalti 2016⁵ rappresentano un *propulsore* fondamentale a favore dell'utilizzo delle *clausole ecologiche* negli appalti pubblici, dato che la loro possibile previsione in un bando di gara non si scontra più col limite rappresentato dalla carenza di norme in materia.

Le clausole ecologiche traggono così *linfa* dalle previsioni legislative contenute nel codice. Si tratta di una scelta che offre maggiori garanzie a livello giuridico (e prima ancora politico⁶) in direzione dell'obiettivo della tutela ambientale, nella consapevolezza che gli incrementi sul piano dei costi saranno (ri)compensati dai benefici per la tutela ambientale⁷. Ed in effetti, le clausole ambientali negli appalti pubblici tendono ad incrementare il relativo costo, ma non può trascurarsi (riprendendo qui il pensiero della dottrina) che «ogni pur nobilissimo e romantico discorso relativo alla tutela dell'ambiente rischia di risultare in qualche modo recessivo (e persino inconcludente) allorché esso non venga ancorato a valori certi di riferimento, ed anzi a paradigmi e parametri di concretezza e di realismo⁸».

La tutela ambientale ha “realisticamente” dei costi. Ed è solo rap-

⁵ *Infra* par. successivo.

⁶ In tal modo la tutela ambientale entra in quella che si potrebbe definire *amministrazione di risultato nei procedimenti di appalto*. Per le coordinate generali in tema vedi M.R. Spasiano, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino 2003 e ID., *Il principio di buon andamento*, in M. Renna - F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 117 ss. Fra le altre cose, evidenzia l'importanza del tema anche a livello di legittimazione politico-elettorale: M. Calabrò, *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il made in Italy*, in *Foro amm.* - T.A.R., 2009, p. 2640 ss.

⁷ In questa direzione va anche la previsione contenuta nel medesimo art. 30, comma 3, secondo cui «Nell'esecuzione di appalti ... gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X». Anche qui si aggiunge contenuto normativo, si dà colore in qualche misura, ad obiettivi di tutela altrimenti un po' sfocati con riferimento al rapporto appalti pubblici (mezzo) e tutela ambientale (fine).

⁸ R. Ferrara, *Modelli e tecniche della tutela dell'ambiente: il valore dei principi e la forza della prassi*, in *Foro amm.* - T.A.R., 2009, p. 1946.

portando (e relativizzando) questi costi con i superiori valori dell'integrità ambientale e dei *diritti delle generazioni future* che sarà possibile giustificare e (per questa via) ammettere gli stessi.

3. Codice del 2016 e specifiche "impronte" ambientali

Ad una valutazione generale, il codice dei contratti pubblici del 2016 si occupa di tutela ambientale in modi diversi non riconducibili ad una visione unitaria. Anzitutto occorre considerare le *norme generali*.

Si pensi a tal proposito all'art. 100, secondo cui le stazioni appaltanti possono richiedere agli operatori economici requisiti ulteriori, anche di tipo ambientale, per l'esecuzione del contratto.

Si pensi, ancora, all'art. 4 del medesimo codice in cui si prevedono, nell'ambito degli appalti esclusi, la «tutela dell'ambiente» e l'«efficienza energetica» come valori centrali insieme ai più tradizionali economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità.

Esistono poi norme nel codice del 2016 che contengono richiami più puntuali al rispetto della normativa ambientale. Il riferimento cade sull'*ambiente* come tipico *interesse di blocco*, alla stessa stregua degli interessi paesaggistici, culturali e idrogeologici. In tal senso rileva la disciplina in materia di redazione del progetto di fattibilità tecnico-economica contenuta all'art. 23. Merita evidenziare per altro che tali *interessi sensibili* entrano talvolta in conflitto fra loro, come accaduto in una gara riguardante la realizzazione di un parcheggio comunale in cui l'offerta presentata dalla ditta, poi risultata aggiudicataria, contemplava come soluzione migliorativa la realizzazione di un impianto fotovoltaico che poneva problemi a livello paesaggistico⁹. È un esempio che rappresenta bene come gli interessi ambientali possano talvolta entrare in conflitto con altri interessi di pari rango.

Infine, nel codice del 2016 è possibile individuare norme dal contenuto ancora più puntuale. Esse sono definibili come *clausole ecologiche fisse* e *clausole ecologiche flessibili*.

Nella prima categoria si possono includere i c.d. CAM (*criteri ambientali minimi*), richiamati dall'art. 34. Sul piano applicativo nel disciplinare di gara potranno leggersi previsioni di questo tenore: le offerte «dovranno essere prodotte nel rispetto dei Criteri Ambientali Minimi».

⁹ T.A.R. Campania, Salerno, 6 febbraio 2017, n. 212.

Un caso classico è quello costituito dai CAM per l'edilizia indicati dal d.m. 11 gennaio 2017 per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori di nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione degli edifici pubblici¹⁰. Come indicato da una recente dottrina tali criteri dovranno essere applicati «per quanto possibile» in relazione alla tipologia e alla localizzazione degli interventi¹¹.

Sempre in questa prima categoria relativa alle clausole ecologiche fisse è possibile annoverare le «specifiche tecniche», di cui all'art. 68 codice 2016. Con esse si fissano le caratteristiche di un lavoro, servizio, fornitura e, fra queste, anche le specifiche «ambientali» (di cui si può fornire prova, ai sensi del successivo art. 69, anche per il tramite delle c.d. ecoetichettature).

Infine, alla stessa categoria qui esaminata è possibile ascrivere le «certificazioni ambientali», di cui all'art. 87, finalizzate ad attestare che l'operatore economico soddisfa determinate norme di qualità.

Nella categoria delle *clausole ecologiche flessibili*, così denominate perché rispetto alle prime le stesse lasciano un ampio margine di discrezionalità alle amministrazioni interessate sia nel prevederle che nell'applicarle, è possibile annoverare il «costo del ciclo di vita», previsto agli art. 95 e 96¹².

Questa clausola si lega intimamente alla fattispecie dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dato che contribuisce a mettere in risalto gli elementi *qualitativi* dell'offerta presentata, individuata sulla base del rapporto qualità/prezzo.

Il «costo del ciclo di vita» rappresenta un elemento centrale nel sistema degli *appalti verdi* disciplinato dal nuovo codice del 2016. Tramite questo nella valutazione della qualità dell'offerta assumono rilievo i costi legati al «ciclo di vita» di un prodotto, servizio o lavoro (fra cui rilevano la raccolta, smaltimento, riciclaggio, le esternalità ambientali, le

¹⁰ Vedi Cons. Stato, Sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1332. Esistono invero molti d.m. che hanno provveduto alla loro individuazione. Un'esperienza recente relativa ai CAM è quella della Regione Emilia Romagna riguardo l'approvazione del «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Emilia-Romagna per il triennio 2016-2018». Per un caso ulteriore vedi Tar Toscana, Firenze, Sez. III, 20 febbraio 2020, n. 225, in cui il giudice amministrativo ha annullato il provvedimento di aggiudicazione di una gara perché l'aggiudicataria non aveva provato il rispetto dei CAM richiesti dalla documentazione di gara, «violando così l'art. 2 del disciplinare e l'art. 8 del capitolato tecnico, secondo cui i concorrenti “dovranno presentare, nell'offerta tecnica, la documentazione indicata nel suddetto Allegato E – “CAM”, attestante la conformità dei prodotti offerti alle prescrizioni in materia di “Criteri ambientali minimi”».

¹¹ P. Cinquina, *Cam ed Ecolabel: progettazione, costruzioni, ristrutturazioni e manutenzione di edifici pubblici*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, p. 323 ss.

¹² Su cui, da ultimo, L. Fiorentino, *I criteri di aggiudicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2019, p. 719 ss.

emissioni di gas ad effetto serra e altre sostanze inquinanti, nonché, infine, i costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici¹³).

Si tratta pertanto di un approccio metodologico innovativo sull'organizzazione di un appalto che, in una prospettiva che trascende i ristretti confini del luogo ove si svolge la prestazione, considera l'impatto delle relative procedure sull'ambiente. Naturalmente l'adeguata progettazione dell'appalto costituirà l'elemento basilare.

Nella prassi si dovrà però scongiurare il rischio di sovraccaricare eccessivamente gli operatori economici potenziali partecipanti alla gara, attenendosi, in particolare, al già richiamato principio di appropriatezza (i.e. proporzionalità) della clausola.

Come anticipato, il *ciclo di vita* è direttamente legato alla scelta del criterio della migliore offerta qualità-prezzo e quest'ultimo viene individuato dalle direttive europee del 2014 come criterio prevalente rispetto a quello del massimo ribasso (nonché a quello innovativo del prezzo fisso). Nonostante ciò il codice del 2016 prevede una serie d'ipotesi in cui *automaticamente* è possibile utilizzare il criterio del prezzo più basso (o del massimo ribasso)¹⁴ senza che sia richiesta alcuna forma di giustificazione¹⁵.

¹³ Vedi art. 96 codice appalti. Un caso emblematico che si può trarre da una pronuncia giurisdizionale è quello in cui, relativamente alla «Gestione di materiale proveniente da demolizione», la soluzione progettuale migliorativa, poi ritenuta vittoriosa, ma comunque contestata da un partecipante alla gara, consisteva nell'utilizzo, durante lo svolgimento delle operazioni di demolizione di alcuni capannoni, di una diversa modalità operativa di raccolta del rifiuto ai fini del suo successivo smaltimento. Infatti, in luogo dei classici *big bags* (contenitori entro cui deporre il rifiuto di amianto proveniente dalla demolizione), soluzione che a giudizio della commissione di gara non consentiva di eliminare del tutto il rischio di dispersione nell'ambiente delle fibre di amianto, la ditta (poi risultata vittoriosa) proponeva l'utilizzo di una diversa tecnologia fondata sulla «miscelazione con cemento» del rifiuto indicato, assicurando così un più elevato livello di tutela ambientale e riducendo il rischio di emissioni in atmosfera e di impatti acustici. Così, TAR Puglia, Bari, Sez. I, 1° dicembre 2015 n. 1553 (si tratta evidentemente di un caso occorso in un momento precedente all'entrata in vigore del nuovo codice appalti 2016, tuttavia nonostante ciò è apparso utile menzionarlo perché ancora attuale ai nostri fini: in effetti, i termini della questione proposta e risolta dall'organo giudiziario non mutano fra vecchia e nuova disciplina).

¹⁴ Si pensi a quanto stabilito da ultimo all'art. 36, comma 9-*bis* del codice, secondo cui «Fatto salvo quanto previsto all'articolo 95, comma 3», vale a dire ad esempio «i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro; nonché «i contratti di servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo», «le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti di cui al presente articolo sulla base del criterio del minor prezzo ovvero sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa».

¹⁵ Sul punto occorre richiamare la recente Adunanza Plenaria del Cons. Stato, 21

Evidentemente in questi casi la possibilità di utilizzare le clausole ambientali (e soprattutto la clausola del costo del ciclo di vita) si riduce sensibilmente. L'elemento qualitativo cede qui il passo a quello del minor costo. Fintantoché sarà possibile derogare con facilità alla scelta di utilizzare il criterio del miglior rapporto qualità-prezzo, l'ingresso della componente ambientale nelle procedure di appalto pubblico farà fatica ad affermarsi.

maggio 2019, n. 8 che, relativamente alla questione, oggetto di contrasti di giurisprudenza, di «quale criterio di aggiudicazione debba applicarsi nelle procedure di affidamento di appalti pubblici di servizi nel caso in cui questi contratti abbiano contemporaneamente caratteristiche di alta intensità di manodopera e siano standardizzate», ha stabilito l'importante regola di principio secondo cui «le caratteristiche di servizio ad alta intensità di manodopera della vigilanza antincendio non consentono che lo stesso sia aggiudicato con il criterio del massimo ribasso, benché caratterizzato anche da una forte standardizzazione dello attività in esso comprese» (punto 26 della pronuncia cit.).

FABRIZIA IPPOLITO*

LA PROGETTAZIONE DEL PAESAGGIO

1. *Premessa*

Comunemente ridotto a contrapposizioni tra azioni di tutela e di trasformazione, il rapporto tra la cultura e gli strumenti del diritto e quelli della progettazione del paesaggio ha attraversato molte evoluzioni, che di volta in volta rispecchiano visioni politiche e culturali, condizioni del territorio e approcci progettuali. Provare a delineare queste evoluzioni, mettendo in relazione cultura e strumenti giuridici, stato del territorio e del paesaggio e visioni e sperimentazioni progettuali, può servire a superare le semplificazioni di un discorso comune focalizzato su nostalgie di bellezza e denunce di degrado, e a proporre una concezione ampia del progetto di paesaggio. Se la Costituzione tutela il paesaggio come patrimonio collettivo, esplorare le molte interpretazioni di questo patrimonio, che si riflettono nei diversi strumenti per la sua tutela e valorizzazione, può introdurre a molti modi per interpretare tramite il progetto il diritto al godimento del paesaggio.

2. *Concezioni. Il paesaggio non è un quadro*

Dal '900 ad oggi i paesaggi italiani sono oggetto di contese a partire dal loro statuto di paesaggi. Tra il paesaggio come panorama e il paesaggio come ambito di vita delle popolazioni, che sembrano tendere il dibattito tra due opposti, molte diverse concezioni, nutrite da molte esperienze e molti sguardi, intervengono a complicarne le posizioni, testimoniando l'intreccio tra interpretazione giuridica e culturale del paesaggio¹.

* Associato di Composizione architettonica e urbana, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Il paragrafo fa riferimento alle considerazioni sui paesaggi italiani pubblicate in F. Ippolito, *Il paesaggio che cambia*, in A. Ferlenga, M. Biraghi (a cura di), *Comunità Italia. Architettura/Città/Paesaggio 1945-2000*, Silvana Editoriale, La Triennale di Milano, 2015.

Se il paesaggio è patrimonio comune, è un patrimonio controverso: nella battaglia per la sua tutela è panorama consegnato alla contemplazione, come nella legge Bottai (l. 1497/1939, «Protezione delle bellezze naturali») e poi per molto tempo; è somma di zone particolari - le coste, i laghi, i fiumi, le cime di montagna - sottoposte a protezione, come nella legge Galasso (l. 431/1985, «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale»); è patrimonio nazionale, come nella Costituzione (art. 9 Cost., 1947, «la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»), o nel Codice Urbani (Dlgs. 42/2004, «Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio»); è insieme di natura e storia minacciato dal cemento, come nell'attivismo ambientalista, a partire da Antonio Cederna e Italia Nostra, o in quello costituzionalista più recente, con Salvatore Settis; d'altro canto, è proiezione degli interessi delle popolazioni, come nella Convenzione Europea del Paesaggio (20 ottobre, 2000), ma anche nelle mobilitazioni locali e nazionali - per l'acqua, contro le grandi opere - che sottopongono l'idea di bene comune a revisione; di fondo, la separazione tra paesaggio, ambiente e territorio genera conflitti tra le amministrazioni competenti (dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali a quello dell'Ambiente, fino alle Amministrazioni regionali e comunali) e tra le azioni di tutela, messa in sicurezza e pianificazione, mentre la distanza tra vincoli e abusi connota la costruzione quotidiana dei paesaggi. Se è un oggetto estetico, come nelle sue definizioni originarie, tra le quali la teoria italiana di Rosario Assunto, è un oggetto estetico in trasformazione: dalle vedute dei Grand Tour di '600-'800 tradotte in tappe turistiche dalle guide Touring di metà '900, che sorvolano sulle trasformazioni del Paese, alle immagini del *Viaggio in Italia* dei fotografi di fine '900, avviato da Luigi Ghirri, che le rivelano con interesse nuovo, passa un'affezione per il banale guadagnata attraverso viaggi di formazione inversi, dall'Italia verso altri Paesi, l'esempio di altre campagne fotografiche d'autore - *F. S. A.*, America anni '30; *Datar*, Francia anni '80 -, e la frantumazione della veduta in una moltitudine di sguardi. È paesaggio culturale, in ogni caso, soggetto a molti riconoscimenti di valore; esplorato da molti campi di ricerca, dall'agraria alla geografia, con Emilio Sereni e Eugenio Turri, alla storia, con gli *Annali*, alle collaborazioni tra urbanistica arte e architettura, come le *Sezioni del paesaggio italiano* di Gabriele Basilico e Stefano Boeri, rispecchia il Paese da molte angolazioni: nelle forme dell'agricoltura racconta lavoro e lotte nelle campagne; nell'accumulazione di nuovi segni rivela un'epoca di Grande Trasformazione; nella storia delle sue rappresentazioni offre un con-

trappunto alla storia d'Italia; attraversato come campo ibrido, scomposto in sezioni, indagato nelle sue mutazioni, sfuma nella città contemporanea.

Dalla visione estetica a quella culturale, dall'attenzione ai bei paesaggi alla rivalutazione dei paesaggi ordinari, dall'identificazione di ambiti particolari all'estensione a tutto il territorio, l'evoluzione della concezione di paesaggio informa le politiche e le azioni progettuali. Se il paesaggio non è un quadro, gli strumenti per il suo governo, dalle norme di tutela ai piani e programmi di valorizzazione, e gli approcci alla sua progettazione, dalla piccola alla grande scala, piuttosto che fissarlo ad un'immagine, ne accompagnano le trasformazioni confrontandosi con le sue condizioni.

3. *Condizioni. I paesaggi italiani sono frantumati*

Se, come nella nozione più aggiornata di paesaggio, si può guardare a tutto il territorio in chiave paesaggista, questo sguardo implica una sua rivalutazione e una nuova attenzione alle sue condizioni. Al di là delle denunce di degrado e degli allarmi per l'edificazione, che dominano il dibattito corrente, rileggere i paesaggi italiani nella chiave della frantumazione, a partire dalle quantità di materiali, situazioni, soggetti, tempi e usi che li costruiscono quotidianamente, può essere un modo per superare le semplificazioni evidenziando complessità e contraddizioni del rapporto tra l'impalcatura normativa dei paesaggi e i loro assetti².

Letti nella chiave della frantumazione, i paesaggi italiani sono composti da grandi quantità in piccole dimensioni, da tempi diversi, soggetti spesso non coesi, regole non sempre coordinate, situazioni peculiari. Sono paesaggi alimentati dal cemento e fondati sullo scavo, che oscillano tra espansione e ritrazione: il consumo di cemento, che raggiunge negli anni '70 e poi di nuovo prima della crisi 800 kg/abitante/anno adesso dimezzati, lascia sul suolo migliaia di cave, almeno 5.000 attive e 14.000 inattive, legali e illegali, bonificate o da bonificare, tutt'ora regolate da un Decreto Regio (R. D. 1443/1927), e vincolate da leggi regionali al ripristino della condizione originaria; l'urbanizzazione, quadruplicata dagli anni '50, concentrata per il 60% nelle pianure e più veloce del 30% sulle coste, lascia da parte l'entroterra montuoso, dove si trovano 2/3 dei 5.000 piccoli Comuni, ciascuno regolato dal proprio Piano

² Il paragrafo fa riferimento alla ricerca sui paesaggi italiani pubblicata nel volume F. Ippolito, *Paesaggi frantumati. Atlante d'Italia in numeri*, Skira, Milano 2019.

urbanistico (l. 1150/1942), mentre nelle grandi conurbazioni nascono 10 Città Metropolitane (l. 56/2014). Sono paesaggi costruiti non sempre legalmente, dove dagli anni '50 si contano oltre 4.600.000 abusi, soprattutto al Sud, e dagli anni '80 in 20 anni si sono susseguiti 3 condoni (l. 47/1985; l. 724/1994; l. 326/2003). Paesaggi per lo più fatti di case, dove mancano le case popolari: su un totale di circa 30.000.000, il 20% delle case sono vuote e il 10% sono seconde case, mentre le case popolari sono il 5%, contro il 25% di media dell'Europa, e l'investimento pubblico cala dai 34.000 alloggi all'anno degli anni '80 ai 1.900 degli anni 2000. Paesaggi frammentati dalle infrastrutture, che attendono grandi opere e ne raccolgono i residui: segmentati da 200.000 km di strade e autostrade e 16.000 km di ferrovie, e punteggiati da 800 tra porti e attracchi, 112 aeroporti e oltre 250 avio superfici, vedono aggiornare, in 15 anni di Legge Obiettivo (l. 443/ 2001), l'elenco delle grandi opere prioritarie e, fino alle quasi 800 attuali, il registro nazionale delle opere pubbliche interrotte. Paesaggi di produzione sparsa e agricoltura frantumata, dove su circa 4.000.000 di imprese il 95% sono piccolissime e poco durature, e dove la superficie agricola utilizzata, diminuita del 28% dagli anni '70, è suddivisa tra aziende per la metà inferiori a 2 ettari e per il 90% individuali. Ricchi di scarti, spesso riutilizzati informalmente: oltre ai paesi in estinzione, alle case vuote, alle opere interrotte, 6.000 km di binari ferroviari, 700.000 capannoni, quasi 3.000 miniere, 9.000 ettari di industrie e infine 150.000 ettari di siti contaminati, in parte di interesse nazionale (Dlgs 22/1997). In questi paesaggi la natura avanza dove l'uomo arretra o è troppo presente, e una larga parte di territorio è ad alto rischio: la superficie forestale è aumentata del 50% in 50 anni, il 30% del suolo è in stato di desertificazione, il 42% delle coste è soggetto ad erosione; è a rischio idrogeologico l'80% dei Comuni, a rischio sismico il 36%, e dagli anni '50 si allunga il bollettino dei disastri - Polesine, Vajont, Firenze, Agrigento, Friuli, Irpinia, Val di Stava, Valtellina, Belice, Piemonte, Sarno, San Giuliano di Puglia, Abruzzo, Messina, Genova, Emilia, Sardegna, Genova, Centro Italia - che a volte innescano leggi di tutela (l. 765/1967 dopo la frana di Agrigento; l. 267/1998 dopo l'alluvione di Sarno) oltre a progetti di ricostruzione. Ma sono bei paesaggi, vincolati per il 50% della superficie, e visitati ogni anno da 300.000.000 di turisti, dove dagli anni '80 sulle coste, malgrado la Galasso, le costruzioni sono aumentate del 23% e dove Venezia, riempita da 20.000.000 di visitatori all'anno, ha perso il 65% degli abitanti in 50 anni.

Dalle politiche mondiali, come il Protocollo di Kyoto sui cambia-

menti climatici, o europee, come la Road Map 2050 per la riduzione delle emissioni di gas serra o la rete transeuropea dei trasporti o la rete Natura, alle politiche nazionali, come l'armatura di tutela dei beni culturali e del paesaggio tramite le Soprintendenze o gli elenchi di opere pubbliche di interesse prioritario, ai dispositivi più puntuali, come i Piani Paesistici Regionali e i Piani Urbanistici Comunali, fino alle pratiche che intervengono nei loro vuoti e contraddizioni, come il riuso di edifici e spazi abbandonati, una moltitudine di azioni costruisce il paesaggio rappresentando lo sfondo per la sua progettazione.

4. Progettazione. Il paesaggio è un progetto politico, sociale e culturale

Fondato su una cultura in evoluzione, rivolto a territori in mutamento, il progetto di paesaggio incarna valori politici, sociali e culturali, rinnovando i propri temi e i propri strumenti a seconda delle condizioni. Dall'architettura del giardino al progetto di parco al disegno di città e di territorio, dall'uso del verde al riciclo degli scarti, e dal lavoro sui margini al lavoro nel tempo o con le popolazioni, molte declinazioni di progetto intercettano e prefigurano grandi e piccole trasformazioni, confrontandosi coi mutamenti del Paese.

Nell'Italia del dopoguerra, impegnata nella modernizzazione, dove le grandi trasformazioni prodotte dai piani per le case popolari, come con l'INA casa (l. 43/1949), delle riforme agrarie, come in Sila (l. 230/1950), dei finanziamenti di opere pubbliche straordinarie, come quelle della Cassa per il Mezzogiorno (l. 646/1950), o della costruzione delle strade, come l'Autostrada del Sole (1959-1964) disegnano il paesaggio nazionale, interventi puntuali producono paesaggi locali, reinterprestando l'abitare popolare, come il quartiere di nuove case per gli abitanti dei Sassi di Matera (UNRRA Casas, La Martella, Federico Gorio, Ludovico Quaroni, 1952-1954), o inventando i paesaggi della villeggiatura, che ridefiniscono la morfologia delle coste (Casabella 283, 284, 1964), come il piano di sviluppo turistico di Manacore del Gargano (Marcello d'Olivo, 1959) o il piano di lottizzazione per la Pineta di Arenzano (Ignazio Gardella e Marco Zanuso, 1956), o mitigando l'impatto di infrastrutture e industrie, come i progetti del verde lungo l'Autostrada del Brennero (Pietro Porcinai, 1965-73, strutture di Riccardo Morandi) o nello stabilimento Olivetti di Pozzuoli (Pietro Porcinai, 1952-62, architettura di Luigi Cosenza). Ancora, il progetto di paesaggio previene il rischio di dissesti, tramite interventi di consolidamento dei versanti montuosi o delle coste, o ripara ai loro

effetti, come con le ricostruzioni urbane dopo il disastro del Vajont (Giuseppe Samonà e altri, Piano per la ricostruzione di Longarone, 1964) o il terremoto del Belice (Piano per Gibellina, Marcello Fabbri, 1968, architetture di Francesco Venezia, Franco Purini, Ludovico Quaroni e molti altri). Dimenticato durante i successivi decenni di espansione urbana, riemerge a tratti nella difesa dei beni culturali dall'avanzata delle costruzioni, come nell'ingresso al parco archeologico di Selinunte (Franco Minissi, Pietro Porcinai, Marcello Arena, 1981), o nella valorizzazione delle zone di interesse ambientale, come nel piano particolareggiato per il centro storico e nel progetto per il percorso pedonale sulla scogliera di Cefalù (Pasquale Culotta, 1974-1978 e 1987-2004), mentre il dibattito sull'architettura rispecchia il passaggio dalla fiducia nella creazione del paesaggio tramite nuovi equilibri tra gli insediamenti umani e la natura (Ernesto Nathan Rogers, "La creazione del paesaggio", Casabella 284, 1964) alla constatazione della caduta del paesaggio sotto l'effetto dell'urbanizzazione (Franco Purini, "Un Paese senza paesaggio", Casabella 575-576, 1991). Nell'Italia di oggi, che si confronta con i residui di quella fase di espansione, e con le crisi ambientali, economiche e sociali attuali, i grandi interventi di trasformazione si confrontano con le nuove domande di prevenzione del rischio, come il Mose di Venezia (dal 2003), o di rigenerazione, come la bonifica dell'area ex-industriale di Bagnoli (SIN, in corso), o di tutela e valorizzazione del paesaggio, come il piano paesistico della Sardegna (Governatore Renato Soru, 2006), alimentando dibattiti politici locali e nazionali, mentre progetti puntuali interpretano le tendenze progettuali attuali, tra cui l'urbanistica del paesaggio, il progetto di riciclo, la progettazione tattica o collaborativa, lavorando sulla costruzione di comunità, come nella riattivazione del borgo abbandonato di Prata Sannita (Feld 72, 2005), o sul riuso degli scarti, come nella trasformazione in parco della ferrovia dismessa di Caltagirone (Marco Navarra_Nowa, 2012), o sul ripensamento di spazi marginali, come nella riqualificazione del litorale siciliano di Balestrate (AM3, 2014), o ancora sull'invenzione di nuovi spazi collettivi, come nel progetto del parco del paese pre-aspromontano di San Roberto (Michelangelo Pugliese, 2015).

Dalla grande alla piccola scala, dai piani ai progetti, dalle politiche alle pratiche e dagli interventi anonimi a quelli d'autore, la progettazione dei paesaggi italiani, informata dagli orientamenti culturali e normativi e dalle vicende nazionali, relazionata al dibattito internazionale sull'architettura e radicata nelle realtà locali, è luogo di discussione e costruzione del diritto al paesaggio come bene collettivo.

CATERINA FRETTOLOSO*

LA FRUIZIONE DEI SITI ARCHEOLOGICI

1. Premessa

Il confronto con gli aspetti giuridici costituisce un'attività costante che se da un lato consente di fornire spunti e supporto alla ricerca, dall'altro, svolge un ruolo strategico nel contestualizzare e dare concretezza alle esperienze didattico-progettuali.

Il tema della fruizione archeologica non fa eccezione, anzi, si arricchisce di contributi tecnico-scientifici provenienti dai settori diversamente coinvolti nel più ampio dibattito sulla valorizzazione del patrimonio culturale.

Il concetto di patrimonio culturale e soprattutto l'idea di "condivisione" di una "eredità" comune da preservare, diviene oggetto di interesse in ambito Tecnologico a partire dagli Anni '80 (Rapporto Brundtland, 1987) all'interno del più ampio dibattito sulla sfida globale per il mantenimento delle risorse e, quindi, in stretta relazione con la diffusione del concetto di sviluppo sostenibile. Sostenibilità che, nell'accezione di uso razionale della risorsa culturale, costituisce uno degli elementi portanti degli approfondimenti che di seguito si propongono.

Se la fruizione "*rappresenta il momento della messa a disposizione del bene, perché costruisca la cultura del pubblico e divenga radice della sua identità*"¹, è condivisibile l'idea che sia considerata come una delle finalità del processo di tutela² e che imponga scelte più coraggiose e creative che tengano conto delle ricadute su ogni fase del processo conservativo, del grado di sensibilità del bene e delle esigenze degli utenti che lo frui-

* Ricercatore di Tecnologia dell'Architettura, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Gullini G., "Archeologia: dalla conoscenza alla conservazione", in AA.VV., *Sylloge Archeologica. Cultura e processi della conservazione*, DPCE, Palermo 1999, p. 14.

² Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Parte I, art. 3, definisce la tutela come "*l'esercizio delle funzioni e la disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantire la protezione e conservazione per fini di pubblica fruizione*".

ranno secondo un approccio fortemente orientato alla sostenibilità degli interventi stessi.

La fruizione, intesa come strumento di tutela che si attua attraverso la conoscenza e frequentazione del bene, inizia ad acquistare un suo ambito specifico, dal punto di vista normativo, parallelamente alla definizione di parco archeologico. Già nel Testo Unico in materia di BB. CC. ed Ambientali del '99 si citano, come elementi caratterizzanti il parco rispetto ad una generica area archeologica, il ruolo sociale, culturale e la pubblica fruizione. Specifica che trova conferma nel D. Lgs. n. 42 del 2004 (art. 101) in cui i parchi archeologici vengono definiti come *“un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto”*.

Se è vero, come sostiene Omar Calabrese, che *“le rovine costituiscono un bene culturale altamente consumabile, e dunque potenzialmente redditizio, la domanda da porsi è: come possiamo far consumare redditiziamente l'archeologia? La rovina in sé non basta. Occorre che essa venga inserita in un contesto non tanto di sfruttamento come il termine “giacimento” potrebbe suggerire, quanto di massima valorizzazione. Occorre che l'insieme delle potenziali qualità della rovina vengano esaltate piuttosto che avviliti: le rovine vanno progettate”*³.

Al fine di prevenire un uso non appropriato della risorsa culturale (risorsa non rinnovabile) è necessario stabilire quali siano le condizioni affinché tale patrimonio venga messo sotto tutela non in maniera puramente istituzionale ma in modo concreto nel quadro di politiche territoriali di sviluppo sostenibile che armonizzino necessità economiche, spesso stringenti, con la corretta fruizione del bene.

Vanno allora predisposti apparati metodologici in grado di definire esiti che derivino dalla composizione equilibrata di diverse variabili in gioco, variabili che sono strettamente connesse alle peculiarità dell'oggetto da conservare e fruire⁴. Nel caso specifico, riguardano il patrimonio archeologico, una tipologia di bene che, come ha attentamente osservato Sandro Ranellucci, *“è identificabile con un'articolazione monumentale complessa, con un sistema di documenti il quale, secondo le metodologie correnti, scaturisce da una rigorosa indagine stratigrafica; con una struttura complessa nella quale non soltanto alle “presenze”, ma in-*

³ Calabrese O., Piano R., “Pompei, progetto per la città del tesoro”, in Eco U., Zeri F., Piano R., Graziani A., *Le isole del tesoro*, Electa, Venezia 1998, pag. 108.

⁴ Cfr. Frettoloso C., *Dal consumo alla fruizione: tecnologie innovative per il patrimonio archeologico*, Alinea editrice, Firenze, 2010.

dissolubilmente anche alle “assenze” risulti affidato il ruolo di una comunicazione rispetto al passato”⁵.

2. Utente, contesto ed esperienza fruitiva

La distanza “formale” tra il bene al momento del ritrovamento e la sua immagine originaria condiziona molto sia le modalità di conservazione sia quelle di fruizione. *“I tanti frammenti andrebbero riletti per la loro capacità di dare origine ad altro, nei loro caratteri fondativi, oltre che di testimonianza, nella capacità di stabilire relazioni derivanti dalle particolari conformazioni e stratificazioni. Inoltre, la valorizzazione di un sito deve poter migliorare la qualità urbana o territoriale, con una finalità sociale e turistica oltre che culturale”⁶.*

Uno degli aspetti critici in tema di fruizione archeologica riguarda, infatti, l’interpretazione, che dovrà considerare non solo l’oggetto ritrovato ma, soprattutto, ciò che non è più visibile e che necessita comunque di essere raccontato e contestualizzato.

Proprio la difficoltà di interpretare “l’assenza” ha spinto ad approcci museali in ambito archeologico diversificati, non sempre condivisibili, ma accomunati dall’esigenza di porre il visitatore al centro del processo fruitivo.

Una riflessione sulla centralità del visitatore e sulla qualità dei servizi offerti è stata già avviata a livello normativo alla fine degli anni Novanta riferita ad entità specifiche quali le strutture museali, i cui punti salienti sono però riconducibili anche al patrimonio archeologico (cfr. D. Lgs. n. 112 del 1998). Infatti, se l’obiettivo è fornire un *servizio di carattere culturale*, «*il museo deve rendere esplicito il quadro esigenziale cui intende riferirsi, dettagliando le esigenze che riguardano l’esposizione, la conservazione nel tempo, la registrazione, la documentazione ed il restauro delle collezioni, nonché i servizi per il pubblico in termini di conoscenza, educazione, ricerca e studio e quelli per il personale impegnato nel mantenimento in esercizio delle strutture museali. (...) Il museo deve garantire la disponibilità di strutture adeguate in termini sia tipologici che dimen-*

⁵ Ranellucci S., *Strutture protettive e conservazione dei siti archeologici*, Opus 5, Carisa edizioni, Pescara 1996, p. 76.

⁶ Chiazza A., “Conoscenza, conservazione, valorizzazione: la gestione strategica dei beni archeologici”, in Della Torre S. (a cura di), *La strategia della Conservazione programmata. Dalla progettazione delle attività alla valutazione degli impatti*, Proceedings of the International Conference “Preventive and Planned Conservation”, Nardini Editore, 2014.

sionali, flessibili (capaci di mutare nel tempo in relazione al mutare delle esigenze), attrezzabili (capaci di soddisfare esigenze diverse) e funzionali (efficaci nel garantire il raggiungimento degli obiettivi)⁷».

La trasposizione di tali indicazioni ad una entità museale più complessa quale quella archeologica, con una estensione anche urbana caratterizzata da flessibilità e labilità dei margini, ha una sua applicabilità in virtù della condivisione di un obiettivo: mettere a disposizione dei fruitori il patrimonio culturale. Anche in tale contesto, l'analisi del quadro giuridico di riferimento si rivela essenziale per il tecnico che intenda prospettare soluzioni progettuali concretamente realizzabili. A tale proposito, sempre nel citato decreto, affrontando la delicata questione delle relazioni con il pubblico, si legge: *“ogni museo affianca al dovere della conservazione del proprio patrimonio la missione, rivolta a varie e diversificate fasce di utenti, di renderne possibile la fruizione a scopo educativo, culturale, ricreativo e altro ancora. (...) In linea generale, il museo è sollecitato a sviluppare, nel rispetto della propria tradizione e cultura, quegli aspetti di orientamento verso il visitatore che mettano quest'ultimo in grado di godere l'accostamento al museo stesso come un evento particolarmente appagante non solo in quanto fattore di crescita culturale, ma anche in quanto momento privilegiato della fruizione del tempo libero, e valido complemento delle più consuete attività ricreative”.*

Se la fruizione può essere intesa come l'insieme delle azioni strategiche finalizzate ad un comune obiettivo, e cioè la comprensione del sito e del suo contesto da parte dell'utente, allora i siti archeologici possono essere considerati come luoghi di condivisione e connessione di spazi, di esperienze e di informazioni. Per tale ragione è necessario mettere in atto una serie di strategie ed interventi progettuali che, a partire dalla conservazione e valorizzazione, siano orientati al miglioramento delle condizioni di fruizione del sito.

Le caratteristiche ambientali dell'area, insieme ad altri elementi descrittivi, costituiscono fattori qualificanti, positivamente o negativamente, l'attività di gestione in chiave sostenibile del patrimonio archeologico, soprattutto, in termini di capacità di attrarre visitatori e attività economiche. Resta inteso che tale capacità deve essere sempre valutata non in assoluto ma rispetto a quanto il bene può realmente sostenere, sia in riferimento al numero di utenti che può ospitare, sia agli effetti “collaterali” delle attività ad esso connesse.

⁷ *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei* (Art. 150, comma 6, del D.Lgs. n. 112 del 1998) G.U. 19 ottobre 2001, n. 244, S.O., Ambito III – Strutture del museo.

L'organizzazione di un percorso di visita che aiuti a capire meglio l'ambiente in cui il bene si trova è ampiamente auspicabile, infatti l'utente, se non opportunamente supportato, potrebbe in maniera autonoma andare alla ricerca di affacci e viste che potrebbero, non solo compromettere la corretta fruizione dell'area archeologica ma, soprattutto, esporlo a situazioni di rischio.

Tale considerazione è strettamente connessa ad una delle prime questioni da affrontare in ambito fruitivo e riguardante il grado di "libertà" e "autonomia" che si intende concedere all'utente durante la visita. Si tratta, operando con estrema sintesi, di individuare il modello di fruizione più appropriato alle esigenze conoscitive dell'utente e alla tipologia di bene e contesto.

Il problema della sicurezza, come è facile intuire, è strettamente connesso alla scelta dell'autonomia che l'utente può o meno avere durante la visita: la libertà di decidere dove andare, cosa vedere, magari nell'ordine che si preferisce, si riduce drasticamente in presenza di percorsi strutturati. Concepire i percorsi di visita secondo un sistema di relazioni ragionando, ad esempio, in termini di percorsi tematici differenziati, nasce dall'esigenza di guidare l'utente all'interno della visita affinché possa comprendere al meglio ciò che sta osservando, anche in riferimento al racconto che l'allestitore ha deciso di mettere in atto. Un modello così impostato produce, comunque, diverse configurazioni progettuali che possono contemplare, a seconda delle numerose variabili in gioco, momenti di autonomia, magari con l'aiuto, ormai acquisito ed accettato, delle nuove tecnologie dell'informazione.

3. *L'accessibilità come opportunità*

Il problema/esigenza dell'accessibilità⁸, come possibilità di movimento nell'area e di comprensione dei contenuti informativi, costituisce ancora un nodo critico su cui - al fine di sperimentare ed innovare - occorre prendere le mosse dagli indirizzi o, meglio, dai limiti, che discendono dal sistema delle regole giuridiche di riferimento. Mi riferisco, in particolare, alle diverse declinazioni di accessibilità del luogo (le barrie-

⁸ Vescovo F., "Aree naturalistiche 'allargate'", Norcia, ottobre 2003, disponibile su: <http://www.progettarepertutti.org/>. In riferimento ai siti archeologici il tema dell'accessibilità evidenzia tra le problematiche da affrontare: il superamento delle distanze; il superamento dei dislivelli; accessibilità alle attrezzature ed i servizi di uso pubblico; il raccordo con le diverse normative di settore.

re architettoniche), di accessibilità dell'allestimento (problemi connessi alla collocazione degli oggetti, illuminazione, supporti informativi) e di accessibilità alle informazioni e alla conoscenza in genere⁹.

Da tempo si tenta di affrontare e di delineare strategie di intervento affinché si realizzino le condizioni necessarie per una fruizione "allargata" del patrimonio culturale¹⁰. Già il D.P.R. n. 104 del 1992 non solo introduce specifici criteri progettuali tesi a salvaguardare il diritto alla fruizione da parte delle categorie più svantaggiate ma li estende alle aree e agli spazi pubblici in cui rientrano anche le aree archeologiche. È però nel D.P.R. n. 503 del 1996 (art. 4) che tali criteri vengono precisati sottolineando l'importanza per gli spazi a prevalente fruizione pedonale di "*prevedere almeno un percorso accessibile in grado di consentire con l'utilizzo di impianti di sollevamento ove necessario, l'uso dei servizi, le relazioni sociali e la fruizione ambientale anche alle persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale*".

Il tema dell'accessibilità dal punto di vista normativo è stato affrontato inizialmente secondo un approccio riduttivo, successivamente, si è passati ad una visione più ampia del problema che è stato messo, infatti, in relazione con gli aspetti conservativi e fruitivi. Un'evoluzione dovuta anche alla "*mutata percezione della condizione di disabilità, passata da evento "eccezionale" a fenomeno comune e diffuso, come dimostrato dal notevole incremento delle percentuali europee, e dal significativo ampliamento del concetto stesso di disabilità, esteso oggi anche a situazioni transitorie, come la gravidanza, la convalescenza, la temporanea immobilizzazione di un arto, ma anche la più semplice necessità di trasportare oggetti pesanti*"¹¹.

La leggibilità del patrimonio archeologico è diretta conseguenza dell'accessibilità all'informazione e premessa indispensabile per la conoscenza del bene. Realizzare le condizioni necessarie per superare tali ostacoli comporta un'attenta valutazione delle categorie di fruitori più sensibili. Diversificare e quantizzare la domanda consente di calibrare, infatti, l'offerta in termini di infrastrutture, passaggio fondamentale af-

⁹ Arinat M., D'Angelo A., Frettoloso C., Musto M., *Metodologie e strumenti progettuali per "contesti sensibili". Siti archeologici e complessi industriali*, Aracne editrice, Roma, 2007.

¹⁰ De Giovanni G., "Per una fruizione di qualità: requisiti, parametri e indicatori", in Sposito A. e AA.VV., *Coprire l'antico*, Dario Flaccovio Editore, Palermo 2004, pp. 99-114.

¹¹ Decreto ministeriale 28 marzo 2008 "Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale".

finché il flusso di visitatori non “consumi” quel bene ma lo utilizzi in modo “appropriato” in quanto risorsa non rinnovabile. Punto di partenza per migliorare le condizioni di accessibilità al patrimonio archeologico è la consapevolezza che sia necessario abbandonare logiche comunicative ed allestitivo rigide a favore di sistemi capaci di stimolare la conoscenza attraverso l'utilizzo di tutte le risorse a disposizione.

Condividendo un approccio che vede nella diversificazione dell'utenza non un ostacolo insormontabile ma lo spunto per sperimentare nuove forme comunicative e non solo, la multimedialità assume un ruolo decisivo.

Pur non entrando nel merito degli strumenti e delle questioni legate ai sistemi informativi (dal web alla realtà aumentata) è però importante ricordare che è soprattutto in questi contesti che il fruitore deve mantenere un ruolo centrale. All'interno di un sistema multimediale l'utente diventa un vero e proprio “navigatore” e di conseguenza deve potersi muovere liberamente e reperire tutte le informazioni che desidera senza difficoltà e autonomamente, in relazione alle proprie abilità. Così come nella visita reale è necessario, infatti, affrontare il problema dell'accessibilità al sistema informativo e alle informazioni, nel momento in cui tra l'utente e il bene si inserisce un “intermediario” si pone il problema della sua usabilità e navigabilità¹². Una navigabilità le cui regole e modalità cambiano a seconda della complessità del sistema informativo e, soprattutto, della presenza/assenza del dato reale/virtuale. Andando oltre il dibattito che investe le nuove tecnologie dell'informazioni e, più nello specifico, i termini reale/virtuale, si precisa che il loro utilizzo è subordinato all'ideazione di un progetto scientifico che guidi gli aspetti operativi e tecnologici. Un sistema in cui l'utente conservi, così come sostenuto da Tomas Maldonado, un ruolo di “regia” nel dialogare con queste forme evolute di tecnologie dell'informazione e comunicazione e, pertanto, *“dipenderà quindi da noi se, nel futuro, vorremo fare di questi mezzi, in nome di una ideologia della de-materializzazione universale, un uso alienante, oppure farne invece, come io ritengo che si dovrebbe, un uso che sfrutti al massimo il formidabile potenziale di interfaccia conoscitiva, progettuale e creativa dell'uomo*

¹² Il concetto di usabilità nasce come requisito negli anni Novanta quando l'uso del computer non era più limitato agli addetti ai lavori, ma ad un pubblico più vasto che nella maggior parte dei casi, aveva scarse competenze in materia di informatica. I requisiti da soddisfare, affinché si possa parlare di un supporto usabile, riguardano principalmente: facilità di apprendimento, efficienza d'uso, facilità di comprensione, reversibilità degli errori, soddisfazione d'uso.

con il mondo. Non una fuga mundi, ma una creatio mundi”¹³. Anche in uno scenario di valorizzazione attraverso la fruizione multimediale i diversi soggetti coinvolti, siano essi “produttori” (dal tecnico al *progettista culturale*¹⁴) o “fruitori”, dovranno confrontarsi con un articolato quadro normativo che riguarda non solo il delicato tema della proprietà intellettuale¹⁵ ma anche il rispetto del diritto alla privacy e del corretto utilizzo dei dati sensibili dell’utente.

¹³ Maldonato T., *Reale e Virtuale*, Feltrinelli, Milano 2007.

¹⁴ Amari M., *Elementi di progettazione culturale. Metodologia e strumenti per il rispetto dei diritti culturali*, Franco Angeli, Milano, 2017.

¹⁵ De Robbio A., “Fruizione e produzione di contenuti multimediali e proprietà intellettuale nel cyberspazio”, 2001. In Centro Linguistico di Ateneo di Padova: esperienze innovative e riflessioni per il futuro, Università di Padova, 21-22-23 novembre 2001. disponibile su: <http://eprints.rclis.org/4009/>.

CLAUDIO GAMBARDELLA*

ALLESTIRE MOSTRE TEMPORANEE.
IL MUSEO RICHARD GINORI AL RAVELLO FESTIVAL

1. *Premessa*

Una nave da crociera attracca nel porto di una città di mare ne cambia l'orizzonte marittimo, per un giorno solo, *εφήμερος* – il significato letterale, appunto, della parola greca “effimero” – o per qualche ora. Il nostro sguardo è ben allenato a registrare i cambiamenti repentini di luci, colori, segni e immagini del cyberspazio. Il transitorio si è impossessato dello spazio che abitiamo, fatto ora di oggetti e fenomeni di breve durata. L'architettura perde la sua *firmitas*, per diventare performance, e trasforma i suoi abitanti in spettatori. “Blur Building” di Diller + Scofidio sul Lago di Neuchâtel a Yverdon-les-Bains, in Svizzera, era un padiglione mediatico pensato per l'Expo svizzero 2002 avvolto in una nebbia sottile fatta di acqua filtrata del lago e sparata in aria da 13.000 ugelli: un monumento all'impermanenza. Il sogno medievale di smaterializzare la pietra delle cattedrali raggiungeva il suo apice in uno spettacolo di disintegrazione materica, come fu, del resto, la simbolica ricostruzione delle Twin Towers di “Tribute in light” (marzo-aprile 2002): due ipertecnologici menhir di luce costruiti nel cielo di Manhattan per ricordare le vittime dell'11 settembre (*light architecture* di Julian La Verdere e Paul Myoda).

Maurizio Unali, a proposito di architettura effimera, scrive: «[...] Dall'industrial design all'urbanistica, dal cucchiaino alla città, per richiamare alcuni concetti legati al secolo scorso, il progetto effimero contemporaneo è liquida sostanza performativa, rintracciabile come segno artificiale o naturale in tutto ciò che è modificazione temporanea dello spazio, al di là di ogni ‘matericità’ e tassonomia stilistica. [...] Lo spazio dell'effimero contemporaneo è uno solo: quello della nostra mente e delle sue libere rappresentazioni; è l'attualizzazione della scenografica idea-mito della caverna di Platone» (Enciclopedia Treccani, n.d.).

La “dittatura” dell'effimero, giustificata solo in parte dalla *marketiz-*

* Associato di Disegno industriale, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

zazione della cultura, ossessionata da problemi di bilancio e costretta ad affermare il suo ruolo in funzione della sua capacità di generare ricchezza (economica), forse ha ragioni più profonde, antropologiche. Se la nostra epoca «non ha più il tempo» di produrre rovine, monumenti della memoria, ma macerie, come scrive Marc Augé, ha bisogno di rifugiarsi in un eterno presente e l'architettura «[...] non aspira all'eternità di un sogno di pietra, ma di un presente infinito 'sostituibile'» (Augé, 2004). Dell'effimero – che non è corretto assimilare unicamente a tutto ciò che è superficiale – fanno parte da sempre le feste patronali dei borghi del Sud, con quegli apparati di luminarie discendenti direttamente dalle luci-festa barocche, le memorabili estati romane dell'assessore Renato Nicolini, ma anche i concerti rock. Le piazze ridiventano centri vitali e pulsanti, i luoghi pubblici abitati da comunità festose. Anche gli allestimenti di stand fieristici, per esempio, e di mostre temporanee rientrano nell'effimero, anzi nella categoria dell'architettura effimera.

In un Paese come il nostro, dove le risicate possibilità di realizzare opere di architettura sono riservate agli architetti “*trend-setter*”, come li definisce La Cecla (La Cecla, 2008), o alle società di ingegneria, l'allestimento di un'architettura temporanea costituisce un'occasione imperdibile per affermare, sperimentare e dimostrare le proprie abilità, con qualche rischio. Un sapiente progetto di allestimento non è solo frutto di conoscenza approfondita delle opere da esporre, ma anche del sapere dominare, da parte dell'autore, la propria abilità e competenza, mettendole al servizio di un corretto processo di comprensione da parte del visitatore. Quando il controllo della “volontà di potenza” del progettista si coniuga con il suo talento, ecco che il risultato raggiunge l'eccellenza.

Allestire una mostra temporanea in un edificio pubblico – un museo o un immobile vincolato – mette così a dura prova le capacità del progettista nel saper armonizzare il bisogno legittimo di “lasciare una traccia”, con la necessità di comunicare correttamente le opere esposte (quadri, sculture, oggetti, prodotti multimediali, ecc.), a prescindere dal loro valore e dall'epoca storica a cui appartengono, di renderle insomma leggibili, meglio ancora, contemplabili.

Spesso, invece, la macchina espositiva è un'arma letale che sopraffà il visitatore e divora le cose messe in mostra perché scaturita da un atteggiamento autoreferenziale e dal senso della dismisura. Uno spazio come questo cattura, non accoglie, diventa un suggestivo habitat immersivo in cui non ci può essere (la libertà della) contemplazione, quella condizione, cioè, che si ha quando sono opportunamente distinti osser-

vatore e opera e si compie il miracolo dell'arte. Quello della non immedesimazione con l'opera d'arte, affrontato anche a proposito dell'ascolto della musica da Massimo Mila, è stato una costante della critica estetica del '900 che perseguiva l'intendimento dell'opera d'arte rimanendo sempre al di qua di essa, senza incappare, cioè, in quel vortice seduttivo di con-fusione con l'opera d'arte e di piacevole, progressivo, dannunziano auto-dissolversi in essa.

2. Le mostre del Ravello Festival. Il Museo Richard Ginori: a new lease on life

Con Domenico De Masi il Ravello Festival ha attraversato una lunga e felice stagione di rinnovamento e di successi. Presidente dal 2002 al 2010 della Fondazione Ravello, nata proprio all'inizio del suo primo mandato, in otto anni De Masi trasforma un Festival breve dedicato alla musica classica, in un evento culturale che dura tutta l'estate, dal teatro, alla danza e alle arti visive; ma la sua idea era quella di un festival che durasse 365 giorni, una delle ragioni questa che lo spinsero a condurre una tenace battaglia, poi vinta, per realizzare l'auditorium dell'amico Oscar Niemeyer e ospitare concerti all'interno di un edificio, oltre che sul famoso palcoscenico sospeso sullo sfondo della costiera, dove si svolgono ogni anno i concerti all'aperto di Villa Rufolo.

L'esperienza di art director della Sezione David Herbert Lawrence_Tendenze-Design del Ravello Festival è partita nel 2008, quando De Masi l'affiancò alla Sezione Maurits Cornelis Escher_Arti Visive, affidata ad Achille Bonito Oliva, e alla Sezione Greta Garbo_CineMusic affidata a Lina Wertmuller. Con le altre Sezioni, Richard Wagner_Musica Sinfonica e Danza, Edvard Grieg_Musica da Camera, André Gide_Formazione Letteraria e Formazione Scientifica, Giovanni Boccaccio _ Eventi e Progetti Speciali – tutte intitolate ad alcuni dei tanti intellettuali, storici, scienziati, scrittori, poeti, musicisti e direttori d'orchestra, attori e registi che conobbero Ravello – il Festival assunse la connotazione di raffinato evento multidisciplinare con la collaborazione corale di più direttori artistici coordinati da De Masi e da un direttore generale, impegnati a costruire i diversi programmi attorno ad un tema unico scelto per ciascuna edizione: nel 2008 La Diversità, nel 2009 Il Coraggio, nel 2010 La Follia.

Le mostre della Sezione Tendenze-Design venivano allestite nel chiostro inferiore di Villa Rufolo, da sempre location principale del Ra-

vello Festival. Come per *Shoes on exhibit: i tesori del Museo Ferragamo*, dell'anno prima, la mostra dell'edizione 2009, *il Museo Richard Ginori: a new lease on life*, fu inserita in un tema di ricerca universitario sui musei d'impresa che diede anche origine ad un insegnamento alla Facoltà di Architettura della Seconda Università degli Studi di Napoli (l'attuale Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli") denominato "Company museums". Dopo un periodo di frenetica realizzazione in tutti i settori merceologici, i musei aziendali, oltre ad essere un affascinante tema progettuale, sono diventati così argomento di rilevanza scientifica per studiare la "museografia d'impresa" e concepire una nuova tipologia architettonica distinta rispetto al museo, da una parte, e al negozio dall'altra. Nel museo d'impresa non è sufficiente esporre i prodotti – come si fa anche negli spazi commerciali –, ma è necessario illustrare i processi che li hanno generati, raccontare l'azienda come esperienza umana, con i suoi uomini, le sue creazioni, la sua complessità. Va perciò profondamente trasformata la visione comune secondo cui il museo è il "salotto buono" delle imprese. Esso può essere qualcosa di più del luogo in cui esporre i "gioielli di famiglia", pezzi storici innalzati ad opere d'arte. Il museo d'impresa può diventare il motore/laboratorio dell'azienda – quando questa, ovviamente, ha un passato da raccontare –, la testa pensante che ne anticipa e orienta le scelte, "espone quello che ancora non c'è", attrae intelligenze, acquista, in altre parole, valore strategico.

Come già detto sopra, l'evento principale della Sezione Design del Ravello Festival 2009 fu la mostra dedicata al museo della celebre azienda toscana di porcellane fondata nel 1735, promossa in collaborazione con la Richard Ginori, il Museo della Manifattura di Doccia¹ – una delle strutture del Polo museale della Toscana – e con il patrocinio della S.U.N. La mostra fu articolata in due sezioni principali: "le porcellane del '900" e "gli inediti". La prima comprendeva una ricca selezione di venticinque oggetti disegnati, dal 1924 al 1935, da Gio Ponti, art director dell'azienda negli anni '20. In questa sezione furono esposte por-

¹ Il Museo di Doccia è chiuso al pubblico dal maggio 2014, a seguito del fallimento nel 2012 della precedente proprietà della Richard-Ginori 1735 S.p.A, che deteneva il 100% dell'edificio e della collezione museale. Nel 2013 la società Kering acquisisce il ramo produttivo d'azienda e il marchio Richard-Ginori, mentre il Museo resta nelle mani della curatela fallimentare. Nel 2017 l'edificio e le collezioni del Museo di Doccia sono ufficialmente acquistati dallo Stato e il CIPE (Comitato Interministeriale Programmazione Economica) stanziava 1,9 milioni per gli interventi più urgenti di ristrutturazione. Il MiBACT affiderà la gestione del Museo a una fondazione mista pubblico-privata in via di costituzione

cellane disegnate anche da altri autori, in un periodo di oltre venti anni dal 1940 al 1968, che ben rappresentano il complesso, articolato e a volte incerto percorso di un marchio. Spiccavano tra queste il bellissimo servizio Alitalia di Joe Colombo e Ambrogio Pozzi, il “servizio colonna” vincitore di un Compasso d’Oro di Giovanni Gariboldi, e altre porcellane firmate da Jean-Michel Folon, Missoni Home e Giovan Battista Vannonzi. L’ultima sala, ancora appartenente a questa sezione, fu dedicata all’operazione Nove Progetti che la Richard Ginori intese intraprendere per rilanciare il marchio negli anni ‘90, coinvolgendo esponenti molto noti del design italiano, come Marco Albini, Franca Helg e Antonio Piva, Sergio Asti, Achille Castiglioni, Gabriele De Vecchi, Candido Fior, Gianfranco Frattini, Angelo Mangiarotti, Enzo Mari, Aldo Rossi. Un’operazione che ha avuto sicuramente il merito di indicare la strada giusta per traghettare la Richard Ginori dal “piccolo mondo antico” delle arti applicate, lezioso e cortigiano, tanto caro ad una borghesia opulenta e parruccona, verso gli ampi spazi di una moderna cultura del design. E l’ulteriore spinta al cambiamento, che con questa mostra si voleva imprimere all’azienda, fu pienamente sostenuta dal C.d.A. di quegli anni che accolse la proposta di creare la collezione *Richard Ginori Lab*, presente nella seconda sezione della mostra, “gli inediti”.

I prototipi di questa nuova collezione, con cui si voleva riattualizzare il tema della tavola, furono disegnati per l’occasione da 5 designer invitati, Setsu & Shinobu Ito, Paola Navone, Marcello Panza, Marc Sadler e Matteo Thun.

Nella prima sala, prima di accedere all’aera porticata del chiostro, fu installato un totem multimediale interattivo per “esporre” sei porcellane antecedenti al XX secolo, le uniche presenti in una mostra di design che, perciò, non poteva non partire da Gio Ponti. Le riprese fotografiche e la stessa installazione tecnologica furono realizzate dalla società fiorentina Centrica, specializzata nel campo dell’immagine digitale ad altissima risoluzione e della comunicazione visiva interattiva per i beni culturali. I tecnici dell’azienda, che già collaborava con importanti istituzioni museali della regione come la Galleria degli Uffizi, non ebbero perciò alcuna difficoltà ad accedere in uno dei musei del polo e a maneggiare le preziose porcellane conservate nel Museo Richard Ginori. Con tre schermi touchscreen, i visitatori potevano ingrandire le immagini delle porcellane in 2D, misurarne con un righello virtuale dettagli anche minuti, o scegliere la vista 3D selezionata da un menu a tendina per rotazioni a 360°. Qui la tecnologia avanzata era a servizio di una corretta fruizione del bene, consentendo la vista ravvicinata di un ogget-

to prezioso, altrimenti impossibile all'interno del museo dove il visitatore viene tenuto a debita distanza dall'opera d'arte.

La sezione "le porcellane del '900" – sottoposte a vincolo dal MiBACT – fu allestita nei locali coperti del chiostro inferiore di Villa Rufolo che, per esplicita prescrizione della soprintendenza, organo periferico in Toscana del Ministero, furono dotati di sistemi antifurto e antincendio non ancora presenti in quegli spazi. Oltre alla stipula di una polizza assicurativa "da chiodo a chiodo", specifica per il temporaneo trasferimento delle opere d'arte da esporre in luoghi diversi dalla loro sede istituzionale, la preventiva installazione di sistemi di sicurezza fu un'altra condizione necessaria, imposta dagli uffici del Ministero, per autorizzare l'esposizione delle porcellane a Ravello. La sezione *gli inediti*, invece, trattandosi di prototipi non ancora commercializzati e, a maggior ragione, liberi da qualsiasi vincolo ministeriale, furono esposti nei tre bracci del chiostro inferiore di Villa Rufolo.

Oltre al rispetto delle norme imposte dalla soprintendenza toscana riguardanti gli oggetti da esporre, bisognava tenere conto anche del vincolo architettonico di Villa Rufolo, location della mostra.

Edificata nel XIII secolo dai Rufolo, potente famiglia della Ravello medievale, la villa, dopo molte vicissitudini e passaggi di proprietà avvenuti nei secoli, fu acquistata a metà dell'Ottocento dal lord scozzese Sir Francis Nevile Reid che le restituì l'antica bellezza, seppure parzialmente, salvando alcune parti frutto di contaminazioni di architettura locale e influssi arabo-islamici. Come in ogni edificio pubblico, sottoposto a vincolo in base alla ex Legge 1° giugno 1939, n. 1089², non si possono effettuare interventi di natura edilizia, anche temporanei, che ne possano compromettere l'integrità. Per questo motivo, pur in presenza di parti non originarie e frutto di discutibili ricostruzioni, è il caso di dire che non si può piantare neanche un chiodo nei muri. Questa giusta precisazione della direzione di Villa Rufolo ridusse ulteriormente i margini di libertà del progetto, soprattutto per lo studio dell'impianto di illuminazione. Quello esistente poteva forse andar bene per creare negli storici spazi del chiostro un'accattivante atmosfera, ma completamente inadeguato per una mostra (di porcellane). Nulla doveva pendere dai soffitti a volta proprio perché questo avrebbe comportato il fissaggio di viti a pressione. Per questo motivo si optò per l'apposizione, sul piano superiore delle teche di plexiglas progettate per la mostra, di corpi illu-

² La legge del '39, come si sa, è rimasta in vigore fino all'emanazione del testo unico sui beni culturali del 1999, superato a sua volta dal codice dei beni culturali, entrato in vigore il 1° maggio 2004.

minanti di acciaio inox funzionanti con tecnologia led, realizzati per l'occasione da uno dei tanti sponsor della mostra³. Con lo stesso principio, anche le gigantografie stampate su telo microforato dei sei designer invitati a disegnare nuovi oggetti per la Richard Ginori, che campeggiavano lungo le pareti dei tre bracci del chiostro come in una contemporanea "galleria degli uomini illustri", furono fissate a telai di ferro autoportanti.

3. Conclusioni

L'esperienza, entusiasmante, di direttore artistico di una sezione del Ravello Festival è stata un po' come quella di un regista, di chi cioè, avendo il compito e la responsabilità di curare il palinsesto della sua sezione, dovesse saper ascoltare e interloquire sia con il presidente della Fondazione e il direttore generale del festival che con quanti lavoravano nello staff, dagli architetti agli operai, dall'ufficio stampa ai grafici. In questo caso, il direttore artistico fu anche l'autore di tutti gli allestimenti delle mostre della Sezione Tendenze-Design del festival, dal 2008 al 2010, firmando un progetto dell'allestimento da sottoporre preventivamente alla direzione di Villa Rufolo, per verificare il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle del vincolo architettonico.

Il rapporto tra progetto e normativa attiene alla creatività. Più precisamente, il piano giuridico non è estraneo al processo progettuale in architettura, ma neanche a quello della "piccola scala" e degli allestimenti di musei e mostre temporanee. L'idea che il progetto elaborato senza vincoli sia veramente libero e che la creatività non debba essere condizionata dalle regole, qualunque sia la loro natura (tecnica o giuridica), riflette una visione obsoleta del genio e dell'arte *tout court*. I vincoli sono i formidabili compagni di viaggio del creativo, gli alleati che riducono il "tutto possibile", in cui la mente spesso si arena, ad ambito controllabile. Quando si naviga a vista in mare aperto, senza bussola, senza potersi affidare ad una

³ Agli sponsor si è sempre preferito chiedere un sostegno sotto forma di erogazione di servizi, anziché di somme di denaro, la cui gestione avrebbe comportato difficoltà di natura organizzativa e fiscale, ma anche amministrativa, dovendo poi fare ricorso allo strumento della gara. Va anche detto che tutti gli sponsor, coinvolti e reclutati nei settori dell'imprenditoria locale privata (dalla realizzazione di opere di falegnameria alla stampa dei cataloghi), hanno sempre accolto con entusiasmo l'invito a partecipare ad un festival prestigioso e presieduto da un autorevole intellettuale come De Masi. A fronte del loro impegno, ogni soggetto era presente con il proprio marchio in tutto il materiale della comunicazione.

seppur lontana e vaga linea di costa, non si riesce a trovare una direzione. E in ogni caso la creatività, volendo, entra in campo per trovare le soluzioni in qualche caso geniali, anche in situazioni per così dire disperate. In un'altra mostra della trilogia di design di Ravello, *ZERODISEGNO: madness is freedom*, edizione 2010, il progetto di allestimento aveva comportato il coinvolgimento di un'azienda di teli tesi di PVC, la People and Projects, che accettò l'invito della direzione artistica ad intervenire, come sponsor, chiudendo le alte arcate del Chiostro inferiore di Villa Rufolo con teli traslucidi per modificare temporaneamente l'architettura del luogo con un intervento di forte impatto scenografico, ma sempre rispettando le norme che tutelavano l'edificio "di particolare interesse storico artistico". Il progetto era stato sottoposto nei tempi alla direzione di Villa Rufolo che però, a poche settimane dall'inaugurazione della mostra, si oppose a questa scelta in quanto i teli, non trasparenti, non consentivano completamente ai visitatori della villa la vista del chiostro. Dopo una difficile trattativa, in cui fu anche minacciata da parte della direzione artistica della Sezione Tendenze-Design la soppressione della mostra dal calendario (già diffuso da mesi), il progetto passò senza cambiamenti. Ma dopo questa "vittoria", si pensò bene di ascoltare il legittimo richiamo della direzione di Villa Rufolo, anche se tardivo, apportando una piccola modifica al progetto, chiudendo una delle arcate del chiostro con un telo di PVC non traslucido, ma completamente trasparente. Il risultato fu sicuramente superiore a quello previsto e, in più, si era tenuta presente l'esigenza del padrone di casa. Anche lo sponsor, che fu costretto a sostenere i costi di nuovi teli e del materiale già acquistato e ordinato, comprese e accettò di buon grado la soluzione. Si potrebbe perciò dire che, allora, la questione delle norme si intreccia con elementi non sempre scontati, non scritti, e che riguardano il piano dei rapporti giuridici e sociali, per non parlare di quelli amicali che si costruiscono in anni di lavoro. È utile citare quanto sostenne François Lyotard, a proposito della bellezza, in un convegno del lontano 1991⁴ «[...] dove sta la bellezza? Sta nel sentimento, nell'affetto che può essere, avvenire. [...] È un sentimento che segnala la bellezza, nient'altro. Questo sentimento, però, non è assolutamente garantito, non è necessariamente condiviso da tutti quelli che guardano. Anzi, può essere oggetto di discussioni interminabili, perché l'argomentazione non ha molta forza in questa materia. Perciò la bellezza di un'opera è sempre un avvenimento, nel senso forte del termine»

⁴ Il convegno, "Arena di arte e filosofia", articolato in conversazioni tra coppie costituite da un artista e un filosofo, fu organizzato a Napoli dall'Istituto Universitario Suor Orsola Benincasa e dalla Fondazione Amelio – Istituto per l'Arte Contemporanea.

(Lyotard, 1991, p. 34). Questa vicenda ricorda che il (vero) “bello” è anche “buono”, l’associazione che il mondo greco antico definiva *καλοκαγαθία*.

In sintesi, l’esperienza di progettazione dell’allestimento della mostra dedicata al museo Richard Ginori, esemplare per la sua complessità, non può essere disgiunta dall’osservanza di tutte le norme vigenti:

1) quelle che regolavano i rapporti con la soprintendenza toscana, perché le porcellane erano sottoposte a vincolo e, quindi, oltre all’assicurazione da chiodo a chiodo imponevano la preventiva installazione di impianti antincendio e antifurto nei locali destinati alla esposizione;

2) quelle che regolavano i rapporti diretti con la direzione di Villa Rufolo, e indiretti con la Soprintendenza territoriale di competenza, trattandosi di edificio vincolato e vietavano ogni tipo di alterazione dello stato dei luoghi, nonché le norme di sicurezza relative alla fruizione dei locali da parte del pubblico.

A conclusione di queste riflessioni, val la pena sottolineare che l’allestimento di mostre temporanee, all’interno di strutture museali o di immobili dichiarati dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo “di particolare interesse storico artistico”, richiede un’ulteriore attenzione. Progettare in questi edifici è molto più complesso, per i delicati equilibri in cui ci si trova ad operare e le rigide norme da rispettare, ma è anche una grande opportunità per l’architetto che può scegliere di valorizzare lo spazio, facendolo diventare parte integrante della macchina espositiva e soggetto narrante in un dialogo a più voci – visitatori, opere, luogo –, anziché ingombrante fardello da occultare.

Bibliografia

- Abruzzese, A., Borrelli, D. (2000). *L’industria culturale. Tracce e immagini di un privilegio*. Roma: Carocci.
- Augé, M. (2004). *Rovine e macerie. Il senso del tempo*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Basso Peressut, L. (2005). *Il museo moderno: architettura e museografia da Auguste Perret a Louis I. Kahn* (1st ed., Vol. 1). Milano: Lybra Immagine.
- Basso Peressut, L. (2007). *73 musei* (1st ed., Vol. 1). Milano: Lybra immagine.
- Bulegato, F. (2008). *I musei d’impresa. Dalle arti industriali al design* (1st ed., Vol. 1). Roma: Carocci.

- Caliori, P. F. (2000). *La forma dell'effimero* (1st ed., Vol. 1). Milano: Lybra immagine.
- Enciclopedia Treccani. (n.d.). *Architettura effimera*. In http://www.treccani.it/enciclopedia/architettura-effimera_%28XXI-Secolo%29/ [16.05.2020].
- Gambardella, C. (Ed.). (1997). *Mostrare. Conversazione sull'allestimento e l'architettura museale*. Napoli: Fratelli Fiorentino.
- Gambardella, C. (2008). Company museums: places with zero exposure? In Peressut, L. B., & Alsaigh, M. (Eds.), *Places & Themes of Interiors. Contemporary Research Worldwide* (1st ed., CD-ROM). Milano: Franco Angeli.
- Gambardella, C. (2009). *Musei d'impresa. Spazi ad esposizione zero?* In C. Gambardella (Ed.), *Le vie dei Mercanti. Cielo dal Mediterraneo all'Oriente* (Caserta-Capri, 5-7 giugno 2009) (pp. 129–143). Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Gambardella, C. (2010). Luoghi del divenire. *Ottagono*, 233, 40-47.
- Gambardella, C. (2011). Company Museums. Per una nuova tipologia dei musei d'impresa. *Le Culture della Tecnica*, 23-24, 169-174.
- Gambardella, C. (2018). *Da Ferragamo a Studio Azzurro. Le mostre di design del Ravello Festival 2008 – 2011*. (1st ed.). Napoli: Arte'm.
- Huber, A. (2007). *Il museo italiano. La trasformazione di spazi storici in spazi espositivi. Attualità dell'esperienza museografica degli anni '50*. (1st ed., Vol. 1). Milano: Lybra immagine.
- la Cecla, F. L. (2008). *Contro l'architettura* (1st ed., Vol. 1). Torino, Italia: Bollati Boringhieri.
- Lyotard, J-F. & Buren, D., (1992). Un gesto segreto. In Bonuomo, M., & Cicelyn, E. (Eds.), *Che cosa sia la bellezza non so*. Milano: Leonardo
- Karp, I. & Lavine, S. D. (1995). *Culture in mostra. Poetiche e politiche dell'allestimento museale*. Bologna: CLUEB
- Xu, X. (2017). *Corporate museum* (1st ed., Vol. 1). Firenze: Altralinea.

LUIGI VERONESE*

IL RESTAURO ARCHITETTONICO
TRA LEGISLAZIONE E PRASSI.
LA CONSERVAZIONE DELL'ARCHITETTURA RURALE

L'attività di restauro del patrimonio storico costruito risponde sia all'esigenza di tutela che a quella di valorizzazione prevista dall'Art. 9 della Costituzione italiana e dal Codice dei Beni Culturali (D. Lgs. 42/2004).

Restaurare un edificio vuol dire innanzitutto attribuire un valore speciale alla sua storia e al suo aspetto, tale da mettere in atto operazioni conservative e di riuso che rispondano a precisi criteri che ne tutelino l'autenticità. Sono ormai acquisiti, oggi, i concetti di "minimo intervento", di distinguibilità, compatibilità materica e reversibilità delle nuove aggiunte, che devono guidare il progetto di conservazione di un'architettura alla quale vengono riconosciuti valori specifici da tramandare.

Allo stesso modo, da circa mezzo secolo, è unanimemente condiviso il concetto di "Conservazione integrata", sancito dalla dichiarazione di Amsterdam del 1975, secondo il quale solo attraverso l'interazione di tecniche di Restauro e destinazioni d'uso compatibili con l'edificio ("appropriate") è possibile allontanare dal patrimonio architettonico i pericoli legati al degrado e all'abbandono.

Nel Codice dei Beni culturali e del Paesaggio il riferimento principale per l'intervento diretto sull'edificio storico è costituito dall'art. 29 che individua chiaramente le possibili operazioni che possono essere effettuate su un bene per permetterne la trasmissione al futuro.

L'enunciazione del testo costituisce, più che l'esito dell'evoluzione normativa sui Beni culturali, il risultato di almeno tre secoli di dibattito sulla conservazione del patrimonio culturale nelle sue diverse forme¹.

Il riferimento alla "coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro" esprime benissimo la gradualità dell'intervento sul Bene e conferma l'operazione di restauro

* Ricercatore di Restauro, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ P. Petraraja, S. Della Torre, *Norme e pratiche senza sistema*, in "Economia della Cultura", 2/2008, pp. 161-172.

come l'atto che si rende necessario qualora le attività di prevenzione e manutenzione non siano sufficienti a garantire la conservazione dell'opera nel rispetto delle proprie specificità.

La prassi del restauro del patrimonio, tuttavia, si scontra quotidianamente con esigenze concrete, legate principalmente a ragioni economiche e sociali. La normativa italiana, già dall'inizio del Novecento, ha acquisito il concetto della priorità dell'interesse pubblico sull'interesse privato in materia di tutela del patrimonio culturale; concetto che si afferma nella Francia post-rivoluzionaria², ma che aveva già avuto illuminati precedenti nella normativa preunitaria³.

La questione della protezione del patrimonio architettonico di proprietà privata acquisisce un'ulteriore complessità in tutti quei casali in cui l'edificio da tutelare non si presenta come un "monumento", nel senso comune del termine, e i "valori" da conservare stentano ad essere riconosciuti dalla popolazione. È questo il caso dell'architettura rurale, un patrimonio di masserie, case coloniali, colombai secolari presenti in tutta Italia, che solo recentemente, dopo un lungo processo di acquisizione culturale, è stato inserito nel novero dei Beni culturali citati nell'articolo 10 del Codice, che, al comma 4, lettera l), include "le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale". Ciò è tanto più significativo se si considera che tali edifici sono ancora per la gran parte di proprietà privata.

Si riporta qui, a titolo esemplificativo, il caso della Masseria Rota a Cercola, in provincia di Napoli, un settecentesco casale rurale, attrezzato per la produzione del vino e dell'olio, con una pertinenza agricola che conserva ancora i confini originari e che preserva la villa dall'aggressione edilizia che ha caratterizzato i comuni del vesuviano a partire dal Dopoguerra⁴.

La masseria Rota si trova nella particolare condizione di essere soggetta a una doppia tutela; quella architettonica (riferibile alla parte seconda del D.Lgs. 42/04) a partire dal 1989, quando l'allora Ministero per i Beni e le Attività culturali ha vincolato l'edificio ai sensi della legge

² "Ci sono due cose in un edificio, il suo uso e la sua bellezza; il suo uso appartiene al proprietario, la sua bellezza a tutti: distruggerlo è dunque oltrepassare i propri diritti". V. Hugo, *Guerre aux démolisseurs*, 1825.

³ S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, Einaudi, Torino 2012.

⁴ R. Amore, L. Veronese, *The 'Masseria Rota' in Naples (Italy). A Vernacular Heritage to Preserve*, int. Arch. Photogramm. Remote Sens. Spatial Inf. Sci., XLIV-M-1-2020, pp. 101-108.

1089 del 1939, con una procedura simile a quella oggi descritta negli articoli 13 e 14 del Codice; e quella paesaggistica (terza parte del Codice) in quanto tutto il Comune di Cercola ricade all'interno dell'area vesuviana, dichiarata "di notevole interesse pubblico" nel 1961.

L'intero comparto territoriale alle falde del Vesuvio comprensivo dei Comuni di Cercola, San Sebastiano al Vesuvio, Somma vesuviana e San Giorgio a Cremano, costituisce un'area già urbanizzata in epoca romana, ma fortemente soggetta a trasformazioni legate alle frequenti eruzioni del vulcano. Durante il periodo angioino-aragonese, grandi famiglie feudali del Regno di Napoli, costrette dal Viceré Don Pedro di Toledo a un vero e proprio esodo verso la Capitale, investirono parte delle loro ricchezze in queste aree e vi realizzarono ville, palazzi e residenze agricole⁵.

Nonostante sia tutt'oggi ancora vivo il pericolo costituito dalla presenza del Vesuvio, a partire dagli anni Sessanta del Novecento tutti i comuni vesuviani, a dispetto del vincolo paesaggistico, sono stati oggetto di una espansione edilizia massiccia e priva di qualità che ha fortemente compromesso i caratteri originari e l'amenità del sito.

Villa Rota è in parte sopravvissuta a tale destino, anche perché ha continuato a svolgere fino a pochi anni fa il suo duplice ruolo di opificio e casa coloniale, iniziando a manifestare solo di recente l'inevitabile destino dovuto all'abbandono.

La fase della conoscenza: lo studio delle fonti indirette e l'analisi del costruito

Il percorso propedeutico all'atto tecnico del restauro richiede sempre una lunga fase istruttoria. Tale fase va espletata attraverso una rigorosa interpretazione delle fonti indirette (la documentazione storico-archivistica e iconografica della fabbrica) che deve poi necessariamente trovare il suo completamento nell'esame diretto del manufatto architettonico. Il rilievo metrico e l'individuazione dei materiali e delle tipologie costruttive impiegate per la realizzazione di un edificio, intesi come raccolta di dati e la loro successiva rappresentazione, traduzione e interpretazione grafica, consentono, infatti, di relazionare e di confrontare le risultanze delle fonti iconografiche e documentali (come ad esempio i catasti onciari) con la stratigrafia strutturale degli elementi della fabbrica,

⁵ De Seta, C., Di Mauro, L., Perone, M., 1980: *Ville Vesuviane*, Milano, Rusconi.

le tessiture murarie, le ammorsature, i materiali impiegati, le tipologie costruttive e il quadro fessurativo e del degrado.

Tutta la fase della conoscenza è espletata attraverso le competenze dei plurimi “attori” che a vario titolo intervengono nel cantiere di restauro architettonico, dall’architetto all’archeologo, dal geologo all’ingegnere, dal chimico allo storico dell’arte, così come indicato nell’articolo 9 bis del Codice. Tali professionalità operano sotto la sapiente regia dell’architetto restauratore che, allo stato attuale, è l’unico professionista autorizzato dalla Legge (sentenza del Consiglio Stato 21/2014) a firmare il progetto di restauro del patrimonio architettonico sottoposto a vincolo.

Villa Rota si presenta planimetricamente con una forma ad ‘U’, con il lato aperto prospiciente verso un giardino delimitato da un muro. La semplicità di impianto è in parte contraddetta dalla diversa altezza e destinazione d’uso dei corpi di fabbrica che la compongono. Alla corte centrale di forma rettangolare si accede da due ingressi: il primo, ubicato a sud-ovest, è posto a conclusione di una stradina che si dirama dalla viabilità proveniente da Napoli, il cui asse non coincide con quello della facciata, determinando un atipico disallineamento tra la direzione di ingresso e la facciata del corpo di fabbrica di ingresso; l’altro, sulla facciata laterale verso sud-est, è invece servito da un viottolo che conduceva verso i terreni agricoli.

La giacitura della villa non coincide con nessuno dei principali assi viari esistenti, visibili con chiarezza nelle mappe storiche dell’area, a partire da quella del duca di Noja (1775), e, dunque, è ipotizzabile che la stradina di accesso sul fronte sud-ovest sia stata realizzata in concomitanza della ristrutturazione settecentesca: ciò è anche avvalorato dall’espedito compositivo adottato per la riconfigurazione di tale fronte, ovvero quello di realizzare un’*esedra* di ingresso e un *androne* con una geometria *sghemba*, utili ad indirizzare prospetticamente chi accedeva alla villa da tale ingresso verso il volume edilizio destinato a residenza, posto a chiusura della corte sul lato opposto. Lateralmente all’*esedra* si sviluppa la piccola chiesetta dedicata alla Immacolata Concezione, con l’ingresso ruotato di novanta gradi rispetto all’accesso alla Villa, che probabilmente apparteneva al nucleo originario del complesso.

Al centro del blocco edilizio a sud-est si ritrovava l’*androne* che consentiva l’accesso alla corte; alla sua sinistra, vi erano tre o quattro locali ad un solo livello destinati a deposito. Dall’altro lato, invece, con accesso dall’*androne*, si scendeva al livello delle cantine a circa 2,50 m,

sotto la quota del cortile. Si tratta degli ambienti più antichi e affascinanti della villa, destinati alla lavorazione e all'invecchiamento del vino. Scendendo una rampa di una decina di gradini si accede a un ambiente coperto con una volta a botte, scandito da arconi, dove si svolgevano le operazioni di spremitura delle uve. Sulla sinistra, infatti, si trova un grande torchio ligneo a due viti collegato attraverso canali in pietra a due timi posti in un locale limitrofo, dove veniva conservato il vino prodotto prima di trasferirlo nei barili per la stagionatura. Da una apertura in fondo a tale locale si accede a un altro ambiente, sempre coperto con una volta, destinato al deposito delle botti. Tale ambiente, che si sviluppa perpendicolarmente al primo, è parte del terzo blocco edilizio che chiude la forma ad 'U' dell'edificio sul fronte nord-est e presenta diversi livelli: un piano terra con ambienti destinati a depositi, accessibili dalla quota corte; il primo piano, destinato ad abitazione, servito da una elegante scala a tre rampanti che parte dall'atrio di ingresso e, infine, il sottotetto, utilizzato anche per il ricovero di prodotti agricoli, con accesso da un corpo scala posto alle spalle della scala principale. Il piano "nobile" è costituito da molteplici sale, alcune delle quali ancora recano i segni di 'incartate' all'intradosso dei solai lignei, successivamente coperte da controsoffittature decorate, in parte andate perdute.

Lo studio e l'analisi delle murature induce a ritenere che gli ambienti più esterni, che oggi configurano la facciata meridionale della masseria, siano stati realizzati successivamente rispetto a quelli interni e più volte rimaneggiati anche in tempi recenti.

La composizione dei prospetti rispecchia la diversa destinazione d'uso dei corpi di fabbrica: il solo blocco edilizio destinato a residenza presenta cornici e sporti finemente decorati, aperture ellittiche di stampo sei/settecentesco e una caratteristica struttura aggettante in laterizio, simile a una garitta, all'estremità destra del prospetto a nord-est.

Problematiche di tutela, restauro e valorizzazione

Villa Rota costituisce una testimonianza tangibile non solo dell'arte del costruire dell'area vesuviana, ma anche della storia delle famiglie e dei gruppi di potere della società napoletana fin dal XVIII secolo, in un territorio vasto e con specificità ricorrenti⁶. La complessità morfologica di villa Rota, l'uso delle tecniche e dei materiali, il suo ruolo di "testi-

⁶ R. Picone, V. Russo, (a cura di), *L'arte del costruire in Campania tra restauro e sicurezza strutturale*, CLEAN, Napoli 2017.

monianza materiale avente valore di civiltà”⁷ dimostra ancora una volta come l’architettura vernacolare, al pari di quella aulica e “monumentale”, rappresenti un patrimonio da tutelare e trasmettere al futuro.

Il restauro architettonico rientra tra le operazioni che devono essere autorizzate dalla soprintendenza ai sensi dell’articolo 21 del Codice. Il procedimento per ottenere l’autorizzazione, così come descritto nell’articolo 22, prevede una valutazione da parte dei funzionari del Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo (MIBACT) del progetto presentato, basata sul rispetto dei più aggiornati indirizzi in materia di conservazione del patrimonio costruito. La soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio nel cui territorio è contenuto il Bene ha l’obbligo, entro il termine di centoventi giorni dalla formulazione della richiesta, di fornire un riscontro che può essere positivo o negativo. Nei casi in cui le soluzioni tecniche proposte dal progettista fossero incomplete o non pienamente soddisfacenti dal punto di vista della tutela dell’edificio, l’autorizzazione può contenere prescrizioni che abbiano lo scopo di indirizzare l’intervento verso soluzioni maggiormente rispettose della preesistenza. Tali prescrizioni possono interessare le eventuali integrazioni dell’edificio con nuovi volumi, i materiali e le tecniche di consolidamento oppure le modalità di intervento, relative, ad esempio, all’applicazione di protettivi e consolidanti. Nel rispetto degli articoli 18 e 19 del Codice, il Ministero, tramite le soprintendenze, ha la facoltà di esercitare l’Alta sorveglianza sui lavori affinché questi siano svolti secondo il progetto e le prescrizioni che hanno costituito l’oggetto dell’autorizzazione.

Non sempre, tuttavia, i proprietari hanno le risorse per mettere in atto soluzioni conservative culturalmente e tecnicamente avvedute e, anche nei casi in cui c’è il supporto degli organi di tutela, come nel caso di villa Rota, l’intervento è spesso rimandato o annullato con grave nocumento per il Bene. L’articolo 32 del Codice contempla la possibilità per lo Stato di intervenire in maniera diretta nella tutela dei Beni tutelati di proprietà privata, qualora i possessori non lo facciano, ma tale strada non sempre è praticata per i complessi risvolti amministrativi e tributari che essa presenta (artt. 33-38).

L’attuale stato di abbandono di villa Rota è infatti determinato, come nella maggior parte delle masserie storiche dell’area vesuviana,

⁷ Definizione di “BENE CULTURALE” contenuta nelle “DICHIARAZIONI” della “Commissione di Indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del Paesaggio” istituita dalla L. 26.4.1964 n. 310 (c.d. Commissione Franceschini).

dall'impossibilità di dare corso agli interventi conservativi imposti dalla soprintendenza, anche a causa di una certa reticenza a ipotizzare per il manufatto nuove funzioni ricettive, culturali o di svago, che possano garantire un ritorno economico per il proprietario, in un territorio dove "fare impresa" non è sempre semplice.

Attualmente le forme di dissesto e di degrado più rilevanti di Villa Rota sono dovute principalmente alla lunga condizione di abbandono dell'edificio e al crollo delle coperture in più parti del complesso. La maggior parte dei solai interpiano, anche a causa dell'azione degli agenti atmosferici e del ristagno delle acque piovane, presenta evidenti depressioni dell'orditura portante, cedimenti in corrispondenza degli appoggi e in molti casi crolli. L'umidità ha ulteriormente ridotto la capacità portante dei legni esposti alle intemperie, favorendo l'attacco di insetti xilofagi e di funghi. Tale condizione ha determinato rilevanti danni anche a tutto l'apparato decorativo del corpo residenziale che presentava incartate decorate e dipinti parietali, con scene bucoliche e paesaggi.

L'assenza di una valida chiusura della scatola muraria ha provocato una sensibile rotazione delle facciate, che, non più sostenute dall'azione resistente delle catene di copertura e dalle travi principali dei solai, presentano forti "fuori piombo". A contenere il possibile ribaltamento, visibile anche dalle lesioni presenti nelle connessioni murarie tra le facciate dell'edificio e i muri di spina, restano catene di acciaio già inserite nella muratura nel passato, quando tale fenomeno doveva aver già provocato significativi dissesti. Piccole lesioni verticali, infine, al di sotto delle travi dei solai, dimostrano la mancanza di cuscinetti o cordoli e la vetustà delle murature.

La definizione di un programma di intervento con obiettivi di conservazione comuni, nel rispetto delle specificità di ogni singolo manufatto, sarebbe auspicabile al fine di trasmettere al futuro i valori materiali e immateriali di cui tali architetture rurali sono portatrici. Tuttavia, ancora più importante è la definizione di strategie di conservazione integrata che coinvolgono il MIBACT, le istituzioni e le associazioni locali e i proprietari al fine di individuare linee di sviluppo che, tramite il restauro, il riutilizzo e la "messa in rete" delle masserie storiche abbandonate dell'area vesuviana, possono incrementare l'attrattività dei territori nel rispetto delle singole specificità culturali e delle comuni potenzialità di crescita.

ROSSELLA FRANCHINO*

IL RECUPERO DELLE ACQUE DI PIOGGIA
ALLA SCALA TERRITORIALE TRA NORME
E BUONE PRATICHE AMBIENTALI

1. *Premessa*

La corretta gestione delle acque nei territori urbanizzati è una problematica che desta molte preoccupazioni in campo ambientale. Nel secolo scorso i consumi di acqua sono notevolmente aumentati parallelamente alla crescita della popolazione mondiale e attualmente, purtroppo, un terzo degli abitanti vive in condizioni di emergenza idrica. Tale emergenza, che interessa trasversalmente tutti i continenti, è stata indicata nel 2019 dal *World Economic Forum* come uno dei maggiori rischi globali in termini di potenziale impatto per i prossimi anni¹.

Il Rapporto Mondiale delle Nazioni Unite sullo Sviluppo delle Risorse Idriche 2018, inoltre, stima che dal 2010, circa 1,9 miliardi di persone (27% della popolazione mondiale) vivono in aree con potenziale scarsità idrica grave, che al momento circa 3.6 miliardi di persone (circa la metà della popolazione mondiale) vive in aree potenzialmente aride almeno un mese all'anno e che questa popolazione potrà aumentare fino a 4,8 – 5,7 miliardi nel 2050².

Le principali cause dell'emergenza idrica globale sono da ricercarsi sia nel crescente aumento della popolazione, ma anche nei cambiamenti climatici e nell'agricoltura industriale. In generale estrarre l'acqua a un ritmo superiore alla velocità in cui essa si reintegra naturalmente può determinare seri problemi di disponibilità.

Appare evidente, dunque, la assoluta necessità nei contesti urbani di mettere a punto strategie di gestione sostenibile dell'acqua, ove possibile anche attraverso il recupero della stessa, al fine di contribuire alla tutela e alla conservazione di tale risorsa. A tal riguardo il presente lavoro

* Associato di Tecnologia dell'Architettura, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ "The Global Risks Report 2019". World Economic Forum.

² World Water Development Report 2018 – Nature-based Solutions for Water – United Nations.

focalizza l'attenzione sugli interventi di recupero delle acque di pioggia per la gestione sostenibile del territorio.

Tutto ciò in linea con quelli che sono i 17 punti dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile approvati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite che propone, tra gli altri, come obiettivo 6 quello di *“Garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie”* e i sotto-obiettivi: 6.6 *“Proteggere e risanare entro il 2030 gli ecosistemi legati all'acqua, comprese le montagne, le foreste, le paludi, i fiumi, le falde acquifere e i laghi”* e 6.a *“Espandere entro il 2030 la cooperazione internazionale e il supporto per creare attività e programmi legati all'acqua e agli impianti igienici nei paesi in via di sviluppo, compresa la raccolta d'acqua, la desalinizzazione, l'efficienza idrica, il trattamento delle acque reflue e le tecnologie di riciclaggio e reimpiego”*³.

2. Il ruolo delle infrastrutture verdi

Il controllo dei flussi delle acque di pioggia al suolo assume particolare importanza al fine di strutturare corrette e sostenibili ipotesi di trasformazione e riequilibrio dell'ambiente urbano in quanto il ciclo idrologico naturale delle acque a livello territoriale viene fortemente alterato dall'urbanizzazione.

Nel contesto urbano il continuo aumento delle superfici impermeabili determina spesso notevoli problematiche di erosioni e di inondazioni disturbando l'equilibrio tra precipitazione, evaporazione, alimentazione della falda e deflusso superficiale. Appare evidente che si impone, quindi, un cambiamento di atteggiamento nella gestione della risorsa acqua nei territori urbanizzati che deve assecondare quanto più possibile il ciclo naturale.

Le azioni da mettere in campo al fine di una gestione sostenibile, quindi, sono quelle di ri-impermeabilizzare il suolo, consentire quanto più possibile l'infiltrazione delle acque di pioggia e l'eventuale recupero al fine del riutilizzo.

Quando il bilancio delle acque di pioggia a livello territoriale viene significativamente alterato per effetto di trasformazioni della superficie del suolo si rende necessario l'utilizzo di infrastrutture di collettamento onerose sia dal punto di vista economico che da quello ambientale e del pae-

³ Risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015 - Organizzazione delle Nazioni Unite - 70/1. Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

saggio. Tali infrastrutture, denominate infrastrutture grigie, non risultano particolarmente sostenibili soprattutto alla luce di potenziali e futuri cambiamenti climatici. Utilizzare la capacità propria della natura nel controllare gli effetti negativi dei cambiamenti climatici⁴ è sicuramente più conveniente non solo ambientalmente, ma anche economicamente in quanto consente di contenere il ricorso a costose soluzioni impiantistiche.

Al fine di strutturare opportunamente in chiave eco-orientata gli interventi di trasformazione e riequilibrio ambientale dei contesti urbanizzati particolare attenzione si rivolge al contributo delle soluzioni basate sulla natura (*nature based solutions*)⁵ con l'obiettivo di utilizzare i principi della natura come modello di gestione sostenibile stimolando le potenzialità intrinseche delle risorse naturali.

Per controllare all'origine il processo di raccolta delle acque di pioggia le infrastrutture tradizionali, quindi, possono essere affiancate dalle cosiddette infrastrutture verdi (*green infrastructures*)^{6 7} che permettono la gestione di tali acque alla scala territoriale attraverso una vera e propria raccolta differenziata effettuata mediante sistemi naturali che consentono la realizzazione di un microbacino urbano autoregolatore gestito secondo i principi della progettazione per la *water conservation*.

I sistemi che consentono tale raccolta delle acque piovane possono consistere o in strategie di raccolta che sfruttano le pendenze del suolo e le superfici permeabili (sistemi passivi) o in strategie più complesse di collettamento delle acque da superfici impermeabili quali i tetti delle case, le superfici lastricate, etc. (sistemi attivi)⁸.

In tale ambito, quindi, particolarmente efficace può risultare il ricorso alle *Best Management Practices* (BMP) che consistono in sistemi atti a incentivare l'infiltrazione e la laminazione locale delle acque di pioggia a monte delle reti di drenaggio urbano e dei corsi d'acqua naturali⁹.

Tali strategie per la gestione delle acque di pioggia nei territori an-

⁴ Nadja Kabisch, Horst Korn Jutta Stadler, Aletta Bonn (2017) *Nature-based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas Linkages between Science, Policy and Practice*, Springer.

⁵ Robert C. Brears (2020) *Nature-Based Solutions to 21st Century Challenges*, earthscan from Routledge.

⁶ Danielle Sinnett, Nick Smith and Sarah Burgess (2015) *Handbook on Green Infrastructure - Planning, Design and Implementation*, Edward Elgar Publishing.

⁷ Ian Mell (2019) *Green Infrastructure Planning: Reintegrating Landscape in Urban Planning*, Lund Humphries.

⁸ Kinkade Levario H. (2007), *Design for Water*, New Society Publishers.

⁹ Becciu G., Paoletti A. (2014), *Fondamenti di costruzioni idrauliche*, UTET Scienze Tecniche.

tropizzati mirano a limitare notevolmente la quantità di acque da convogliare in fognatura mediante l'utilizzo di sistemi filtranti che disperdono nel terreno le acque che non necessitano di particolari trattamenti.

Tali sistemi naturali applicati ai territori antropizzati, inoltre, risultano ancora più efficaci se, oltre a controllare le problematiche legate alla gestione delle acque, consentono anche il controllo dell'assetto del verde. Tale interconnessione permette di realizzare dei veri e propri corridoi *blue + green* che attraversano l'ambiente urbano e aiutano a collegare i sistemi naturali esistenti e contribuiscono al miglioramento delle caratteristiche ecologico-ambientali dell'area nel suo complesso¹⁰.

Il sistema multifunzionale che rende possibile il raggiungimento degli obiettivi suddetti oltre a garantire un futuro sostenibile alle aree urbane consente di generare molteplici benefici ecologico-ambientali, sociali, culturali ed anche economici.

Nell'ambito di tale sistema multifunzionale, inoltre, un ruolo strategico è svolto anche dalle reti ecologiche che costituiscono un valido strumento per orientare azioni di miglioramento dei servizi eco-sistemici e dello stato della biodiversità negli interventi di rigenerazione e riequilibrio dei contesti urbani.

Le reti ecologiche, inoltre, si stanno delineando come infrastrutture sempre più strategiche nel governo del territorio anche per la loro importante capacità polivalente di fornire servizi ecosistemici sia alla biodiversità che a servizio delle attività umane^{11 12}.

I principi che guidano la promozione delle infrastrutture verdi a supporto dei processi di rigenerazione dei contesti antropizzati consentono, quindi, di non tralasciare le possibili interferenze tra gli aspetti naturali e quelli antropici con le problematiche connesse della sostenibilità dell'urbanizzazione, del controllo dell'utilizzo del suolo e della frammentazione territoriale nel rispetto delle strategie che si è prefissa l'Unione Europea per arrestare la perdita di biodiversità e il degrado degli ecosistemi in Europa¹³.

¹⁰ Rossella Franchino, Caterina Frettoloso (2017) *Open spaces as urban environments*, Edicom Edizioni

¹¹ Malcevschi S. (2010), *Reti ecologiche polivalenti - Infrastrutture e servizi ecosistemici per il governo del territorio*, Il verde Editoriale.

¹² Miklos Laszlo, Diviaková Andrea, Izakovicova Zita (2019) *Ecological Networks and Territorial Systems of Ecological Stability*, Springer.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020 [COM(2011) 244 def. del 3 maggio 2011].

La conservazione della biodiversità¹⁴, con la conseguente salvaguardia dei processi naturali che sono alla base della sopravvivenza degli ecosistemi, costituisce uno dei fattori che maggiormente influenza gli attuali interventi di riqualificazione in chiave sostenibile del territorio urbanizzato. È ormai noto che la tutela della biodiversità passa attraverso la connessione a rete degli habitat, e più in generale delle aree naturali, perché è nella frammentazione degli ambienti naturali, cioè nella graduale divisione di un bacino di naturalità in frammenti sempre più piccoli ed isolati a causa dell'azione diretta dell'uomo, che va individuato uno dei pericoli più gravi per la diversità ecologica. La frammentazione ha come immediata conseguenza l'isolamento degli ambienti naturali con ricadute sulle condizioni ecologiche degli stessi provocando la riduzione e in alcuni casi addirittura la distruzione delle popolazioni biologiche presenti.

A tal riguardo, al fine di rendere compatibili le infrastrutture grigie e le infrastrutture verdi di cui le reti ecologiche costituiscono un elemento fondamentale è necessario intervenire con opportune strategie di mitigazione e di miglioramento dei caratteri ecosistemici.

Ciò al fine della conservazione e della riqualificazione delle risorse naturali presenti sul territorio e della connessione tra i valori ecologici ed ambientali delle aree per una valorizzazione complessiva del territorio.

In tale ambito, infatti, risulta fondamentale individuare i legami delle reti infrastrutturali con la base ecologico-ambientale in cui esse esplicano il servizio in modo tale da ottimizzare delle configurazioni per le quali le reti assumono la qualifica di infrastrutture verdi in relazione alle varie tipologie di contesti urbani e territoriali. Ciò in linea anche con la declinazione del Parlamento Europeo che individua le infrastrutture verdi *“come una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici”*¹⁵.

Negli interventi di riqualificazione urbana studiare il controllo delle trasformazioni dello stato dell'ambiente con finalità di conservazione e

¹⁴ Laura Maria Padovani, Paola Carrabba, Barbara Di Giovanni, Francesco Mauro (2009) *Biodiversità - Risorse per lo sviluppo* - Focus 2009 Sviluppo Sostenibile, ENEA Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile.

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni: Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa [COM(2013) 249 final del 6 maggio 2013].

preservazione, mediante l'approfondimento delle infrastrutture verdi, significa approcciarsi ad un modello complesso che può essere ricondotto a sintesi facilmente assimilabile e che ci fa prendere coscienza di un fatto di assoluto rilievo: nelle fasi di progettazione, costruzione ed esercizio di reti connesse ad infrastrutture o complessi urbani in genere, si possono aggiungere qualità, sicurezza e affidabilità che valorizzano l'ambiente oltre a non procurargli danno¹⁶. Valorizzare l'ambiente significa recuperare livelli di qualità che aveva prima di interventi antropici succedutisi nel tempo ovvero, in alcuni casi, portarne la qualità a livelli possibilmente anche superiori.

3. *Aspetti normativi*

Affinché l'avanzamento delle conoscenze tecniche si trasformi di fatto in applicazioni sul campo deve essere necessariamente coadiuvato da un apparato giuridico che lo supporti. Per questo motivo le strategie di infrastrutture verdi ed in generale tutte le soluzioni tecnologiche basate sulla natura (*nature based solutions*) precedentemente esaminate, pur essendo ormai oggetto consolidato del dibattito scientifico internazionale di fatto in Italia non hanno trovato ancora estese applicazioni in quanto, molto spesso consigliate nei regolamenti come buone pratiche ambientali, non sono ancora supportate da un vero e proprio apparato legislativo.

Così come riportato nel "Manuale sulle infrastrutture verdi - basi teoriche e concettuali, termini e definizioni" *in Italia il dibattito sulle Infrastrutture Verdi è stato acceso ma non ha ancora prodotto una regolamentazione specifica o linee guida/direttive. Nel 2013, la sessione tematica della Conferenza di Roma "Natura d'Italia" è stata dedicata ai temi della conservazione e valorizzazione del Capitale Naturale e dei Servizi Ecosistemici attraverso le Infrastrutture Verdi, considerate un fattore rilevante e qualificante per una economia verde*¹⁷. Il documento finale *Infrastrutture Verdi, Servizi Ecosistemici e Green Economy è stato redatto nel 2014*¹⁸.

¹⁶ Rossella Franchino (2006) *Le reti ambientali nel progetto di riqualificazione urbana*, Arte Tipografica Editrice

¹⁷ Manuale sulle infrastrutture verdi - basi teoriche e concettuali, termini e definizioni - Primo prodotto (O.T1.1) del Progetto Interreg Central Europe MaGICLandscapes - Managing Green Infrastructure in Central European Landscapes, co-finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

¹⁸ LE INFRASTRUTTURE VERDI I SERVIZI ECOSISTEMICI E LA GREEN

Tale assenza di normativa di riferimento in Italia ha, quindi, di fatto frenato l'applicazione delle infrastrutture verdi che non hanno potuto contare su un quadro giuridico specifico.

Un riferimento per il progettista seppur non diretto, ma comunque riguardante le acque meteoriche, possono essere alcune disposizioni normative di seguito riportate.

Per quanto riguarda la normativa italiana il primo riferimento riguardante le acque meteoriche è contenuto nel D. L. n. 152¹⁹ del 2006 nei punti: *articolo 80 – Acque superficiali destinate alla produzione di acqua potabile, articolo 99 – Riutilizzo dell'acqua e articolo 113 – Acque meteoriche di dilavamento e acque di prima pioggia.*

Successivamente la finanziaria del 2008²⁰ ha previsto che il rilascio del permesso a costruire fosse subordinato oltre che alla certificazione energetica dell'edificio anche alle caratteristiche strutturali dell'immobile finalizzate al risparmio idrico e al reimpiego delle acque meteoriche.

Un ulteriore contributo per i progettisti può essere offerto, inoltre, da alcune disposizioni normative regionali e rispettivamente delle Regioni Lombardia²¹, Abruzzo²², Toscana²³, Puglia²⁴, Trentino Alto Adige²⁵, Umbria²⁶, Campania²⁷.

Diverso è invece il quadro normativo in ambito internazionale dove

ECONOMY Il processo partecipativo della Conferenza “La Natura dell'Italia” Roma 11-12 dicembre 2013 a cura della Fondazione per lo sviluppo sostenibile Marzo 2014.

¹⁹ Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 “Norme in materia ambientale”.

²⁰ Legge 244/2007 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008), Articolo 1, comma 288.

²¹ Regolamento Regionale 24 marzo 2006 - N. 4 - Disciplina dello smaltimento delle acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne, in attuazione dell'articolo 52, comma 1, lettera a) della legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26.

²² L.R. 24 novembre 2008, n. 17 - Norme regionali contenenti l'attuazione della Parte Terza del D.Lgs 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale.

²³ Regolamento 9 febbraio 2007 n. 2/R - Regolamento di attuazione dell'articolo 37, comma 3, della legge regionale 3 gennaio 2005 n. 1 (Norme per il governo del territorio) - Disposizioni per la tutela e valorizzazione degli insediamenti.

²⁴ LEGGE REGIONALE 10 giugno 2008, n. 13 “Norme per l'abitare sostenibile”.

²⁵ Legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 - Pianificazione urbanistica e governo del territorio.

²⁶ L.R. Umbria 18 novembre 2008, n. 17 - Norme in materia di sostenibilità ambientale degli interventi urbanistici ed edilizi.

²⁷ Ente Idrico Campano – Regione Campania – Regolamento per la disciplina delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue in pubblica fognatura - Approvato con Deliberazione del Comitato Esecutivo n. 3 del 9 gennaio 2019.

le infrastrutture verdi, invece, sono state già da tempo oggetto di deliberazioni da parte di Amministrazioni pubbliche ed Enti di Governo sia degli Stati Uniti d'America che anche dell'Europa del nord e conseguentemente, quindi, hanno trovato applicazioni più estese.

Si segnalano al riguardo esperienze di particolare rilievo tra cui, per esempio, i *Green Infrastructure Plan* adottati rispettivamente dalla città di New York²⁸ nel 2010, e dalla città di Lancaster²⁹ nel 2011 che hanno regolamentato articolati interventi di adozione di infrastrutture verdi nei rispettivi territori comunali.

Sempre negli Stati Uniti d'America altre esperienze di rilievo sono anche quelle di: Seattle e Olympia - Washington, Portland e Wilsonville - Oregon, Philadelphia - Pennsylvania, Emeryville, Santa Monica e San Jose' - California, Chicago - Illinois, Alachua County - Florida, Stafford County - Virginia e Lenexa - Kansas riportate nel Manuale dell'*United States Environmental Protection Agency* dal titolo: *Green Infrastructure cases studies – Municipal Policies for Managing Stormwater with Green Infrastructure*³⁰. In particolare tale Manuale riporta gli esempi di dodici Governi locali che hanno sviluppato politiche in materia di recupero di acque piovane alla scala territoriale attraverso le infrastrutture verdi evidenziando non soltanto le strategie politiche locali, ma anche la eventuale cooperazione con Agenzie e la integrazione con i Regolamenti statali e federali.

A tal riguardo, un caso studio che può essere considerato come un esempio particolarmente virtuoso di progettazione di sistemi naturali secondo le logiche precedentemente enunciate è quello della città di Portland nell'Oregon (USA)³¹. Dal punto di vista normativo nel 2007 il Consiglio comunale di Portland ha approvato una deliberazione che ha promosso e integrato l'uso delle strutture *green street* nello sviluppo pubblico e privato³² e conseguentemente, quindi, questa città ha strutturato e messo in pratica un progetto tecnico innovativo di gestione sostenibile delle acque piovane secondo il concetto generale del *water-management*.

Questa consequenzialità tra gli aspetti tecnici e quelli normativi ci fa

²⁸ NYC Green Infrastructure Plan – A sustainable strategy for clean waterways – 2010.

²⁹ Green Infrastructure Plan – the city of Lancaster a city authentic – april 2011.

³⁰ United States Environmental Protection Agency EPA-841-F-10-004/August 2010 – Green Infrastructure cases studies – Municipal Policies for Managing Stormwater with Green Infrastructure.

³¹ City of Portland Stormwater Management Manual 2016.

³² 36500 Green Streets Policy & Report exhibit A-1.

rendere conto di come sia importante l'interdisciplinarietà di tali competenze. Ai fini operativi, infatti, è fondamentale che la competenza tecnica sia necessariamente integrata con una adeguata competenza giuridica, che necessita di una formazione specifica, e che deve consentire al tecnico e agli operatori del settore di maturare la necessaria sensibilità giuridica per comprendere la documentazione normativa specifica e per poterla interpretare in maniera adeguata.

MASSIMILIANO MASULLO*

INQUINAMENTO ACUSTICO:
GESTIONE, CONOSCENZA ED OPPORTUNITÀ

A partire dai primi anni Settanta del secolo scorso, con la maturata convinzione che l'interesse verso tematiche ambientali dovesse accompagnare l'espansione economica in Europa, la tutela della salute e dell'ambiente hanno assunto un ruolo sempre più importante nella politica ambientale comunitaria. Attraverso l'adozione di Piani d'Azione Ambientale (PAA) e direttive mirate, sono state avviate numerose misure per la prevenzione, il contenimento e la bonifica dei danni causati da diversi inquinanti. Uno di questi è l'inquinamento acustico, la cui principale fonte è rappresentata dal rumore ambientale. La definizione di rumore ambientale fornita dalla Direttiva 2002/49/CE, "suoni indesiderati o nocivi in ambiente esterno prodotti dalle attività umane, compreso il rumore emesso da mezzi di trasporto, dovuto al traffico veicolare, al traffico ferroviario, al traffico aereo e proveniente da siti di attività industriali", è molto ampia e comprende svariate tipologie di sorgenti sonore ed attività antropiche rumorose. Tuttavia, il suo maggior contributo è causato dalle infrastrutture di trasporto, sia all'interno che all'esterno delle aree urbanizzate. Il rumore generato dal traffico stradale, ferroviario ed aereo, è responsabile di buona parte del carico di patologie di origine ambientale (Environmental Burden of Disease) [1] e costituisce la seconda causa di malattie nei paesi dell'Europa occidentale dopo l'inquinamento dell'aria da polveri sottili [2]. L'impatto sulla salute degli abitanti è ormai evidente. Secondo i dati pubblicati nell'ultimo rapporto EEA, "Environmental noise in Europe 2020", almeno un abitante su 5 dell'Unione Europea vive in luoghi i cui livelli di rumore sono dannosi per la salute e si stima che una esposizione a lungo termine al rumore ambientale possa causare 120.000 morti premature e 48.000 nuovi casi di cardiopatie ischemiche all'anno, elevati livelli di fastidio per 22 milioni di persone e disturbi del sonno in 6.5 milioni di abitanti, oltre che difficoltà nell'apprendimento per circa 12.500 studenti [3].

* Associato di Fisica Tecnica Ambientale, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

Per diversi anni gli sforzi per il contenimento dell'inquinamento acustico sono stati rivolti perlopiù alla riduzione delle emissioni rumorose delle singole automobili, degli aeromobili o di macchine di vario genere (Direttive: 70/157/CEE relativa ai dispositivi di scappamento dei veicoli a motore; 77/311/CEE relativa rumore di trattori agricoli o forestali; 80/51/CEE relativa alle emissioni sonore degli aeromobili subsonici). Solo negli anni Novanta, il tema dell'inquinamento acustico assume una rilevanza per l'interesse pubblico [4]. Con la pubblicazione del quinto Programma d'Azione Ambientale del 1993 e la successiva stesura del Libro verde "Politiche future in materia di inquinamento acustico" [5] del 1996, la Commissione europea avvia una fase nuova nella lotta contro le immissioni rumorose, ponendo al centro dell'attenzione, non più le emissioni delle singole sorgenti sonore, ma il loro effetto combinato presso gli ambienti abitativi.

A partire da questa fase, gli strumenti giuridici messi a disposizione sia a livello nazionale che europeo, definiscono un nuovo modo di guardare al territorio, mettendo a disposizione nuovi modelli di pianificazione e gestione, e gettando le basi per una più approfondita coscienza e conoscenza dell'inquinamento acustico e dei suoi effetti sui cittadini.

In Italia, con qualche anno di anticipo rispetto all'Europa, e in attuazione dell'art. 2, comma 4, della Legge 349 del 8 luglio del 1986, è emanato il primo Decreto in materia di inquinamento acustico, D.P.C.M. del 01/03/1991, dal titolo "Limiti massimi di esposizione al rumore negli ambienti abitativi e nell'ambiente esterno", che introduce per la prima volta una terminologia comune sul tema, definisce i principali descrittori del fenomeno, la strumentazione da utilizzare ed i limiti da rispettare per aree territoriali. È in questo decreto, infatti, che si chiede per la prima volta ai Comuni di suddividere il territorio in zone (o classi) con destinazione d'uso diverse, dalle "aree particolarmente protette" (classe I), destinate al riposo ed allo svago, ad ospitare strutture ospedaliere e scolastiche, fino a quelle "esclusivamente industriali" (classe VI) e di redigere un piano di classificazione acustica del territorio e, ove sia di necessario, anche di provvedere al suo graduale adeguamento mediante un piano di risanamento acustico. Con l'emanazione della Legge Quadro 447 del 1995, l'inquinamento acustico viene poi disciplinato in modo organico, in molti dei suoi aspetti ed ambiti di applicazione. Vengono definite le competenze degli enti in materia di classificazione e regolamentazione territoriale, nonché i contenuti degli strumenti di risanamento acustico. Vengono ulteriormente

definiti i progetti per i quali è richiesta una documentazione di impatto acustico ed introdotta una nuova figura professionale preposta alla realizzazione delle misure, alla verifica del rispetto dei limiti e alla redazione dei piani di risanamento acustico, il tecnico competente in acustica ambientale. A questa importante legge seguono numerosi decreti attuativi che, in ambiti e con modalità differenti, regolano il fenomeno cercando di contemperare le esigenze produttive ed economiche con quelle della salute e del benessere degli individui.

D'altra parte, tra la fine degli anni 90 e gli inizi del nuovo millennio, la comunità scientifica internazionale concentra i propri sforzi verso l'individuazione di nuovi criteri e strumenti di valutazione del rumore ambientale, per questo motivo vengono effettuate diverse indagini in situ allo scopo di conoscerne gli effetti sulla popolazione [6]. Si introducono indicatori composti (ad es. L_{dn} o L_{den}) che penalizzano il rumore serale o notturno, in modo per tener conto della maggiore sensibilità al rumore in queste fasi della giornata, e si approfondiscono le conoscenze sul significato della "Noise Annoyance", la sensazione di risentimento, disagio o insoddisfazione provocata dall'interferenza di un rumore con attività reali [7-8]. Si portano a termine lunghi studi e meta analisi che, attraverso curve dose-risposta, correlano la percentuale di popolazione disturbata dal rumore prodotto dalle diverse sorgenti di rumore ambientale (traffico veicolare, ferroviario, aeroportuale ed industriale) [9-12].

Ma lo strumento giuridico con cui si gettano le basi per una gestione europea del rumore ambientale e per la stima degli effetti che quest'ultimo può avere sulla popolazione, è la Direttiva 2002/49/CE. Con essa viene promosso l'utilizzo di un ristretto numero di modelli di calcolo previsionale ("ad interim"), invece dei tanti modelli sviluppati dai singoli Stati, e sono acquisiti i nuovi indicatori (L_{DEN} ed L_{Night}) per mappare i livelli di rumorosità ambientale su tutto il territorio europeo. È, inoltre, predisposto un programma scadenzato di richieste agli Stati membri affinché provvedano alla redazione di mappature acustiche/mappature acustiche strategiche, partendo dagli agglomerati con popolazione maggiore di 250.000 abitanti e dalle infrastrutture principali (assi stradali principali con più di 6.000.000 veicoli/anno; assi ferroviari principali con più di 60.000 transiti all'anno ed aeroporti principali).

Sebbene la realizzazione di queste attività abbia richiesto un notevole sforzo da parte degli enti interessati (Comuni e gestori di infrastrutture di trasporto): per la raccolta dei dati informativi e territoriali, per la

modellazione ed elaborazione di mappature acustiche, e per la predisposizione dei risultati e del reporting, ha rappresentato per gli stessi una grande opportunità, favorendo lo sviluppo di nuove competenze e professionalità, oltre che una maggiore consapevolezza della vastità ed entità del fenomeno sul territorio. Per vincere la riluttanza e l'inerzia iniziale ad intraprendere questa nuova fase nella gestione e lotta dell'inquinamento acustico, successivamente all'emanazione della Direttiva, nel D. Lgs 194 del 2005, è stato necessario introdurre sanzioni amministrative che, in parte, hanno "stimolato" l'avvio del processo. Ciò non ha però evitato che per l'Italia venisse attivata una procedura di infrazione (n. 2013/2022) per la non corretta attuazione della direttiva 2002/49/CE.

Nel corso degli anni, ulteriori strumenti giuridici sono stati introdotti: per semplificare procedure di trasmissione dei dati alla Comunità Europea e per l'utilizzo di algoritmi di previsione dell'inquinamento acustico comuni (Direttiva 996 del 19/5/2015), o per meglio determinare gli effetti nocivi, come la cardiopatia ischemica (IHD), il fastidio forte (HA) ed i disturbi gravi del sonno (HSD) sulla popolazione (Direttiva 367 del 4/3/2020). In Italia gli aggiornamenti hanno riguardato prevalentemente la revisione dei contenuti del D. Lgs 19 agosto 2005, n. 194, attraverso il D. Lgs n. 42 del 17/2/2017, e la disciplina dei contenuti della relazione quinquennale sullo stato acustico dei Comuni (D.M. 105 del 15/04/2019).

Negli ultimi anni l'attenzione sull'inquinamento acustico ha coinvolto nuovi temi in parte interconnessi tra loro, come la necessità di preservare le aree quiete [13], quelle aree dove i cittadini possono trovare ristoro per evadere dal caos cittadino; e quella di preservare la fauna selvatica terrestre [3]. Tuttavia, l'adozione di strumenti legislativi restrittivi su questi ultimi temi appare un'operazione molto lontana e delicata, specialmente se da applicare in contesti urbani.

Gli sforzi profusi in circa trent'anni di lotta all'inquinamento acustico mostrano chiaramente come sia ancora tanto il lavoro da svolgere, sia in termini di applicazione della legislazione vigente, al 31/12/2017 solo il 61% dei Comuni italiani risultava zonizzato acusticamente, con una percentuale inferiore al 15% in alcune regioni del centro-sud; che dal punto di vista del contenimento dell'impatto sulla popolazione, si stima infatti che più di 113 milioni di persone dell'Unione Europea sia oggi esposte al rumore del traffico stradale con livelli L_{den} maggiori o uguali a 55 dB, e che circa 55 milioni di questi viva in aree urbane [3].

Le previsioni di crescita di queste aree e della conseguente domanda

di trasporto non lasciano intravedere prospettive di miglioramento se non si adotteranno scelte drastiche nelle politiche di mobilità urbana.

Riferimenti bibliografici

[1] WHO e JRC (2011). Burden of disease from environmental noise. Quantification of healthy life years lost in Europe, World Health Organization, Ginevra, Svizzera;

[2] Hänninen, O., et al. (2014). Environmental Burden of Disease in Europe: Assessing Nine Risk Factors in Six Countries', Environmental Health Perspectives 122(5), 439-446;

[3] EEA Report No 22/2019 (2020). Environmental noise in Europe 2020, 1994-2019. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020;

[4] WHO (1980). Noise. Environmental Health Criteria Document n.12. World Health Organization, Ginevra, Svizzera;

[5] Commissione delle Comunità Europee (1996). Politiche future in materia di inquinamento acustico. Libro verde della commissione europea. Bruxelles, 04.11.1996, COM(96) 540 dcf;

[6] Berglund, B., Lindvall, T., Schwela, D.H. (1999). Guidelines for Community Noise; World Health Organization, Ginevra, Svizzera;

[7] Passchier-Vermeer W. e Passchier W.F. (2000). Noise Exposure and public health. Environmental Health Perspectives, 108, Suppl. 1;

[8] Guski R, Felscher-Suhr U, Schuemer R. (1999). The concept of noise annoyance: how international experts see it. J. Sound Vib., 223(4), 513-27;

[9] Guski R, (1997). Conceptual, methodological and dose-response problems related to annoyance and disturbance. Internoise 1997, 25-27 Agosto, Budapest, Ungheria;

[10] Miedema H.M.E. e Vos H. (1998). Exposure-response relationships for transportation noise. J. Acoust. Soc. Am., 104, 3432-3445;

[11] Miedema, H.M.E. e Vos, H. (2004). Noise annoyance from stationary sources: Relationships with exposure metric day-evening-night level (DENL) and their confidence intervals. J. Acoust. Soc. Am., 116 (1), 334-343;

[12] European Commission (2002). Position Paper on Dose Response Relationships Between Transportation Noise and Annoyance. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities;

[13] WHO, 2018, Environmental noise guidelines for the European region, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, Danimarca.

SERGIO SIBILIO* – ANTONIO ROSATO**

TUTELA AMBIENTALE ED EFFICIENZA ENERGETICA

I temi legati all'efficienza energetica e alla conseguente tutela ambientale non possono prescindere dalla adeguata conoscenza della disciplina giuridica oggi contemplata nel d.lgs. n. 152/2006, c.d. T.U. Ambiente [1]. Le attività delle figure professionali coinvolte nei processi di efficientamento energetico intercettano tale quadro giuridico di riferimento sotto un duplice profilo: da un lato, la realizzazione di azioni in grado di incrementare il livello di efficienza energetica di impianti ed edifici si rivela diretta espressione di larga parte dei principi giuridici che sovrintendono alla tutela delle risorse ambientali (principio dello sviluppo sostenibile, principio dell'azione preventiva, principio della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, utilizzo delle Best Available Techniques (BAT)); dall'altro lato, la Parte V del T.U. Ambiente [1], dedicata alla tutela dell'aria, contempla specifiche disposizioni intese a prevenire e limitare le emissioni atmosferiche da parte di impianti termici.

La tutela di un bene così vasto, eterogeneo e complesso come l'ambiente, non può, dunque, essere affrontata senza considerare il contributo della efficienza energetica; pur se in maniera indiretta, questi due aspetti sono considerati strettamente connessi nell'Art. 2 del T.U. Ambiente [1], in cui viene fatto esplicito riferimento alla "...utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali". Queste ultime sono fondamentali per la salute umana, l'attività economica, il benessere e la qualità della vita, ma purtroppo sono limitate nella loro disponibilità in termini di risorse energetiche fossili non rinnovabili. Ciò assume particolare importanza nell'ambito dell'attuale modello di sviluppo economico che, caratterizzato ancora da un'alta intensità di risorse, ne comporta un loro progressivo esaurimento ed un corrispondente aumento del degrado ambientale, andando ad inficiare l'Art. 3-*quater* del

* Ordinario di Fisica Tecnica Ambientale, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

** Associato di Fisica Tecnica Ambientale, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

T.U. Ambiente [1] che richiama il principio dello sviluppo sostenibile “... al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”: l’efficienza energetica ci aiuta, quindi, a promuovere un uso razionale dell’energia ed a ridurre l’utilizzo delle risorse energetiche.

In maniera qualitativa possiamo definire come “efficienza energetica” [2], il rapporto tra l’effetto utile di un dato processo di conversione energetica e l’energia in ingresso al processo: un aumento del suo valore consente di ridurre il consumo di energia a parità di effetto utile. Ciò è ottenibile con l’adozione di un complesso di azioni che riguardano, oltre l’uso di fonti rinnovabili, il risparmio energetico; quest’ultimo può essere perseguito per via tecnologica, ricorrendo ad apparecchiature e/o impianti di miglior efficienza energetica, oppure usando strumenti impositivi, quale il risparmio ottenuto da apposite politiche tariffarie o la modifica del comportamento degli utenti finali. Da questo punto di vista, è evidente che lo sviluppo di tecniche in grado di soddisfare il fabbisogno energetico necessario senza nel contempo minare (irrimediabilmente) le scarse risorse ambientali esistenti, risponde pienamente ai principi giuridici dell’azione preventiva e della correzione alla fonte dei danni causati all’ambiente (Art. 3-ter del T.U. Ambiente [1]).

Un riferimento puntuale alla efficienza energetica, si ritrova nella Parte II, Titolo I, del T.U. Ambiente [1], laddove nella lettera l-ter) del co.1 dell’Art.5, si definiscono le “migliori tecniche disponibili”, individuate anche come Best Available Techniques (BAT); queste sono intese come “...la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio indicanti l’idoneità pratica di determinate tecniche a costituire, in linea di massima, la base dei valori limite di emissione e delle altre condizioni di autorizzazione intesi ad evitare oppure, ove ciò si riveli impossibile, a ridurre in modo generale le emissioni e l’impatto sull’ambiente nel suo complesso”.

Si deve sottolineare che, per migliori tecniche disponibili (non tecnologie), si intendono una serie di azioni che non riguardano soltanto un’impiantistica avanzata e ben realizzata, ma anche modalità gestionali e comportamentali che richiedono il giusto approccio alla gestione aziendale, alla tutela dell’ambiente e alla salute dell’uomo. Lo studio delle BAT ha il pregio di considerare un determinato ciclo produttivo e, nel suo complesso, nessun aspetto viene tralasciato: acqua, aria, suolo, odori, organizzazione aziendale e consumo di energia sono parte di un unico insieme necessario a garantire la tutela ambientale.

Le BAT relative ai singoli settori produttivi sono descritte all'interno di un documento (BAT Reference document, o BREF) [3] che viene redatto nell'ambito di una procedura incentrata sullo scambio di informazioni tra gli stakeholders interessati; il BREF viene utilizzato nel formulare le c.d. conclusioni sulle BAT (BAT conclusions o BATC) che comprendono, tra l'altro, la descrizione delle BAT, le informazioni per valutarne l'applicabilità ed i livelli di emissione ad esse associati [4].

Le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili fungono da riferimento per stabilire le condizioni di autorizzazione per le installazioni di cui al capo II della direttiva 2010/75/UE e le autorità competenti dovrebbero fissare valori limite di emissione tali da garantire che, in condizioni di esercizio normali, non si superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili indicati nelle conclusioni sulle BAT.

A titolo esemplificativo, si può considerare quanto riportato nelle conclusioni sulle migliori tecniche disponibili per i grandi impianti di combustione [5] ed i relativi ambiti interessati (combustione di combustibili in apposite installazioni, gassificazione di carbone o altri combustibili, smaltimento o recupero dei rifiuti in impianti di incenerimento dei rifiuti o in impianti di coincenerimento); al punto 1.4), sono riportate le tecniche che, in combinazione adeguata, possono comportare un aumento dell'efficienza energetica. Alcune di esse, indicate come "generalmente applicabili", sono così individuabili: i) ottimizzazione di alcune fasi del processo (combustione, condizioni del fluido di lavoro, ciclo del vapore), ii) riduzione del consumo energetico interno, iii) recupero termico per favorire il preriscaldamento (aria di combustione e combustibile), iv) controllo informatizzato dei principali parametri di combustione.

Una menzione a parte, grazie alla possibilità di attingere a più elevati valori di conversione energetica, è fatta per l'uso combinato di due o più cicli termodinamici (ciclo Brayton e ciclo Rankine); in un "Ciclo Combinato" il calore proveniente dagli effluenti gassosi di una turbina a gas (che produce energia elettrica in base al ciclo Brayton) è trasformato in energia utile in un generatore di vapore a recupero termico dove serve a produrre vapore che in seguito si espande in una turbina a vapore che funziona secondo il ciclo Rankine per produrre energia elettrica supplementare.

Oltre alle tecniche precedentemente individuate come "generalmente applicabili", se ne segnalano ulteriori di particolare interesse per l'aumento dell'efficienza energetica; tali tecniche sono riferite al recupe-

ro energetico dei reflui termici che inevitabilmente accompagnano il processo di combustione:

- *Recupero di calore da cogenerazione* (CHP, Combined Heat and Power), applicabile subordinatamente ai vincoli imposti dal fabbisogno termico ed energetico locale; si intende con tale tecnica il recupero di calore (per lo più dal sistema di generazione del vapore) per la produzione di acqua calda o vapore da utilizzare nei processi/attività industriali o in una rete pubblica di teleriscaldamento.

- *Disponibilità della CHP*, applicabile unicamente alle unità nuove quando esiste una possibilità concreta di uso futuro del calore nei pressi dell'unità; si intende con tale tecnica quell'insieme di misure adottate per consentire l'esportazione successiva di una quantità utile di energia termica verso un carico termico esterno al sito in modo da ottenere una riduzione di almeno il 10 % nel consumo di energia primaria rispetto alla generazione separata di energia termica ed elettrica.

- *Accumulo termico*, applicabile unicamente agli impianti CHP; si intende un accumulo del calore cogenerato in stoccaggio termico.

Esempi concreti dell'applicazione di tali tecniche possono essere ritrovati in dichiarazioni o autorizzazioni ambientali [6], all'interno delle quali è possibile avere riferimenti degli schemi di impianto maggiormente adoperati e delle principali tecniche adottate così come riportate nel seguito.

La cogenerazione consiste nella produzione combinata di energia elettrica ed energia termica utile che, nella produzione tradizionale di sola energia elettrica, viene ceduta all'ambiente. Il trasferimento del calore dalle centrali di produzione all'utenza avviene mediante acqua surriscaldata inviata attraverso una rete di teleriscaldamento. Dalla cogenerazione è possibile ottenere un risparmio economico in relazione al minor consumo di combustibile ed una riduzione dell'impatto ambientale, dovuto sia alla riduzione delle emissioni sia al minor rilascio di calore residuo nell'ambiente.

L'accumulo termico consente di ottimizzare la gestione dei reflui termici operando in termini di "volano termico"; tale sistema opera un bilanciamento delle differenze temporali tra disponibilità e richiesta del calore da parte dell'utenza, consentendo di accumulare energia termica dagli impianti per restituirla quando necessario. Se gestito in modo ottimale, l'accumulo termico permette alle varie macchine di lavorare sempre a pieno carico senza la necessità di modulare e operando così con la massima efficienza di conversione.

Il teleriscaldamento rappresenta un'infrastruttura locale che consen-

te il recupero del calore residuo prodotto da processi industriali, da impianti cogenerativi o da incenerimento rifiuti, che altrimenti sarebbe dissipato in atmosfera. Prendendo spunto dalla definizione riportata nel d.lgs. 141/2016, si può considerare il teleriscaldamento come un sistema a rete per il trasporto dell'energia termica da una o più fonti di produzione verso una pluralità di edifici o siti di utilizzazione appartenenti a soggetti diversi, realizzata prevalentemente su suolo pubblico, finalizzata a consentire a tutti gli utenti che ne facciano richiesta nei limiti consentiti dall'estensione della rete, di collegarsi sulla base di contratti di somministrazione per l'approvvigionamento di energia termica per il riscaldamento o il raffreddamento di ambienti, per processi di lavorazione e per la copertura del fabbisogno di acqua calda sanitaria. Negli impianti di teleriscaldamento a energia solare, che trovano già numerose applicazioni anche in Europa, stanno conoscendo un sempre maggiore utilizzo i sistemi di accumulo di energia termica con sonde geotermiche installate nel terreno (a profondità tipicamente variabili tra 30 e 100 m circa); anche in relazione a tali sistemi risulta evidente la necessità di avere piena conoscenza del quadro normativo di riferimento in quanto la realizzazione di tali installazioni pone, dal punto di vista amministrativo e urbanistico, diverse criticità legate alla natura giuridica (pubblica o privata) della proprietà nella quale è programmato l'intervento, nonché alla sussistenza di eventuali vincoli paesaggistici.

La Parte V del T.U. Ambiente [1] fa, poi, un esplicito riferimento agli impianti ed alle attività che producono emissioni in atmosfera; tale parte è costituita da disposizioni estremamente precise che riguardano la prevenzione e limitazione delle emissioni in atmosfera di impianti e attività, per ben tutelare la risorsa aria, ovvero autorizzazioni, definizioni, limiti, tempistiche e protocolli per monitoraggi interni ed esterni; per ogni impianto o attività esistono piani e programmi di qualità dell'aria, con tanto di valori limite che ne regolamentano le emissioni. Anche in questo caso, appare di tutta evidenza l'importanza che chi opera in questo settore abbia piena contezza del quadro giuridico di riferimento.

In particolare, nel Titolo II del T.U. Ambiente [1] è fatto esplicito riferimento agli impianti termici civili aventi potenza termica nominale superiore a 0,035 MW ed inferiore a 3 MW; come "impianto termico" viene inteso un impianto la cui produzione di calore è destinata, anche in edifici ad uso non residenziale, al riscaldamento o alla climatizzazione di ambienti per mantenere le condizioni opportune di comfort termico, così come provvedere al riscaldamento di acqua per usi igienici e sanitari.

Considerate le potenze in gioco, la tipologia di impianto di riscaldamento “centralizzato”, può essere spesso ritrovata all’interno di condomini o edifici che comprendono molte unità monofamiliari; secondo l’ultima indagine del CRESME, tale situazione interessa circa 5,6 milioni di abitazioni con una relativa dotazione di 0,8 milioni di impianti che, se hanno molti anni, possono essere molto poco efficienti e caratterizzati da elevati consumi ed alte emissioni, con una ulteriore diminuzione delle prestazioni causata dalla non regolare manutenzione e da una non attenta regolazione. Generalmente il rendimento medio stagionale di queste strutture (con distribuzione a colonne montanti, anello orizzontale scarsamente coibentato, termoregolazione solo climatica e terminali di emissione a radiatori) risulta inferiore al 60%, e molto raramente supera il 75%; pertanto una aliquota consistente dell’energia disponibile nel combustibile viene sprecata prima di essere resa disponibile all’utenza.

A tale scopo, è quindi necessario il riferimento alla normativa tecnica in vigore [7] per la conduzione, il controllo e la manutenzione di impianti di riscaldamento con potenza termica nominale superiore a 0,035 MW. La normativa sottolinea infatti che, nel tempo, gli impianti termici destinati al riscaldamento dei locali ed alla preparazione di acqua calda per usi igienico-sanitari, sono soggetti ad un inevitabile degrado, dovuto all’azione combinata di sollecitazioni meccaniche, sollecitazioni termiche ed usura, che ne possono ridurre il livello di sicurezza e di efficienza energetica, sia direttamente per rottura o disattivazione dei componenti e/o dispositivi, sia indirettamente a causa di deriva dei valori di taratura delle regolazioni.

Il corretto funzionamento nel tempo di un impianto termico, ai fini della sicurezza, dell’efficienza energetica e della tutela dell’ambiente, è quindi subordinato all’esecuzione di periodici controlli e ad un’accurata manutenzione, così come ad alcune operazioni di misurazione in opera per specifici componenti quale ad esempio quella relativa al rendimento di combustione del generatore di calore.

Per quanto riguarda ulteriori azioni, è da segnalare che, ad oggi, le tecnologie impiantistiche per la climatizzazione invernale e per la produzione di acqua calda sanitaria, determinano oltre il 30% dei consumi complessivi di energia finale del nostro Paese (parimenti al settore dei trasporti e di quello industriale); l’aumento dell’efficienza energetica in tale ambito, anche in termini di un semplice incremento di pochi punti percentuali, può quindi contribuire in misura sostanziale al raggiungimento degli obiettivi di riduzione di emissioni climalteranti ed alla salvaguardia dell’ambiente.

A valle di una corretta diagnosi energetica sono quindi individuabili gli interventi che, oltre alla regolare manutenzione, possono essere realizzati per migliorare l'efficienza energetica di tali impianti; tra questi sono da segnalare: i) l'installazione di sistemi di controllo della temperatura, ii) la sostituzione di alcuni componenti dell'impianto con altri dotati di tecnologie più efficienti, iii) la sostituzione della caldaia con la messa in esercizio di caldaie a condensazione caratterizzate da un più elevato rendimento energetico.

Il tema dell'efficienza energetica assume rilevanza anche nell'ambito della disciplina degli appalti di opere pubbliche. Nell'ordinamento italiano, infatti, il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016 [8]) impone il rispetto dell'efficienza energetica nell'affidamento sia dei contratti pubblici disciplinati dal Codice (Art. 30) sia dei contratti pubblici esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva dello stesso (Art. 4). In particolare, il co. 1 dell'Art. 30 [8] indica che "Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.". In aggiunta, all'Art. 4 [8] si precisa che "L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica."

In aggiunta a quanto già evidenziato, risulta importante anche sottolineare che la legislazione vigente contempla la possibilità di realizzare interventi di efficientamento energetico attraverso il ricorso al cosiddetto Partenariato Pubblico-Privato. In particolare, l'Art. 14 del D.L. 7 Maggio 2012 - n. 52 [9], convertito con modificazioni dalla Legge 6 Luglio 2012 - n. 94, impone alle amministrazioni pubbliche di adottare "misure finalizzate al contenimento dei consumi di energia e all'efficientamento degli usi finali della stessa" e, fra gli strumenti che il medesimo decreto legge [9] identifica espressamente per l'adozione di queste misure, vi è il "Partenariato Pubblico Privato", di cui agli Artt. 180 e ss. del Codice dei contratti pubblici [8].

Per quanto riguarda gli sviluppi futuri - proprio in applicazione dei suddetti principi giuridici dello sviluppo sostenibile, dell'azione preventiva e della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente - è lecito

prevedere una ulteriore evoluzione di modelli di edilizia sempre più stringenti dal punto di vista delle prestazioni energetiche e basati su un utilizzo sempre maggiore di energia da fonti rinnovabili. Per conseguire ulteriori obiettivi di efficienza energetica, è quindi necessario l'impiego di tecnologie che siano in grado di assicurare bassi fabbisogni di riscaldamento e acqua calda sanitaria da soddisfare con elevata efficienza energetica e con l'utilizzo di fonti rinnovabili; occorre inoltre considerare l'aumento della domanda di comfort nelle abitazioni, in particolare collegato alla necessità relativamente nuova di raffrescamento [10].

Inoltre, un ulteriore obiettivo può essere individuato in una espansione dell'uso del teleriscaldamento e teleraffrescamento efficiente, ovvero basato anche sull'uso delle fonti rinnovabili, accompagnato da idonee soluzioni di accumulo stagionale [11].

Gli approcci proposti riguardano non solo nuove soluzioni e tecnologie per incrementare le prestazioni degli impianti, ma anche la gestione ottimizzata di flussi energetici e lo sviluppo di metodologie in grado di migliorare le abitudini di consumo da un lato, e ottimizzare la produzione sia su scala locale che territoriale: risultano di grande interesse soluzioni e configurazioni impiantistiche che massimizzino la generazione da fonte rinnovabile (locale o centralizzata) e rendano più efficienti i sistemi energetici e ottimizzino la gestione dei flussi energetici scambiati con le utenze anche secondo uno schema di "comunità energetica".

Alla luce di quanto osservato, l'efficienza energetica, in ragione degli effetti che essa produce sull'ecosistema, è qualificabile come una vera e propria misura ambientale. Tuttavia, la difesa dell'ambiente non è l'unico interesse tutelato dagli interventi di efficienza energetica in quanto lo stesso è affiancato anche dalla tutela dello sviluppo economico. Pertanto, sono evidenti gli interessi pubblici che giustificano l'esistenza di un regime amministrativo dell'efficienza energetica in funzione della protezione delle risorse ambientali e del contestuale perseguimento di uno sviluppo economico sostenibile; tali evidenze impongono a tutti i profili coinvolti nell'ambito dell'efficienza energetica di avere profonda coscienza e conoscenza anche dei relativi fondamenti giuridici.

Riferimenti bibliografici

- [1] D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale - c.d. T.U. Ambiente)

- [2] Treccani, Enciclopedia Italiana - IX Appendice (2015)
- [3] <https://va.minambiente.it/it-IT/ps/DatiEStrumenti/BrefIED>
- [4] <https://va.minambiente.it/it-IT/ps/DatiEStrumenti/ConclusioniBAT>
- [5] Gazzetta Ufficiale Unione Europea, Decisione di Esecuzione (UE) 2017/1442 della Commissione, Luglio 2017
- [6] Alperia SpA, Dichiarazione ambientale Teleriscaldamento di Bolzano, Merano, Chiusa, Latsfons, Sesto, 2018
- [7] Ente Nazionale Italiano di Normazione, Norme UNI 8364 - X, 2007
- [8] D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici).
- [9] D.lgs. 7 Maggio 2012, n. 52, convertito con modificazioni dalla Legge 6 luglio 2012, n. 94
- [10] Ministero dello Sviluppo Economico, Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima, Dicembre 2019
- [11] Ciampi G., Rosato A., Sibilio S., Thermo-economic sensitivity analysis by dynamic simulations of a small Italian solar district heating system with a seasonal borehole thermal energy storage, Energy, 143, pp. 757-771 (2018). DOI: 10.1016/j.energy.2017.11.029

STEFANO SORVINO*

L'AZIONE DELL'AGENZIA AMBIENTALE
PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE
TRA TECNICA E DIRITTO

Il tema assegnatomi dei rapporti tra diritto e tecnica, e quindi della integrazione tra conoscenze e saperi giuridici di base e professionalità tecnico-scientifiche, assume pregnante interesse per il razionale funzionamento dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (in Campania denominata in acronimo ARPAC), ente strumentale della Regione e componente del Sistema nazionale di protezione dell'ambiente (SNPA).

L'Agenzia ambientale, strutturata nella forma giuridica di pubblica amministrazione, eroga prestazioni e persegue finalità di natura tecnica, con un'organizzazione specialistica e di scopo preminente su quella amministrativa – che si pone in funzione strumentale e servente rispetto alla prima – laddove le competenze ed esperienze giuridiche rappresentano comunque la base per tutte le attività a rilevanza esterna, non solo di natura amministrativa ma anche tecnica (sia ai fini della produzione agenziale di protezione ambientale, sia per i compiti ad essa funzionali come i procedimenti di gara, la gestione del personale, quella finanziario-contabile, ecc.).

Le Agenzie dell'ambiente rientrano nel novero delle Pubbliche Amministrazioni di livello territoriale di cui all'art. 1 del d.lgs. 165/2001, pertanto assoggettate alle regole di diritto pubblico ma non costituiscono organi propriamente di amministrazione attiva, in quanto sono preposte a funzioni di carattere prevalentemente tecnico-consultivo – soprattutto di controllo e monitoraggio – a supporto dei corrispondenti livelli territoriali di amministrazione ambientale. In Italia l'istituzione delle agenzie statali e regionali si iscrive nell'ambito del processo di modernizzazione della amministrazione – che ha ricevuto forte impulso dalla riforma della struttura del governo (d.lgs. 300/1999) – mediante la disarticolazione di pezzi dell'assetto tradizionale a beneficio di una nuova modalità organizzativa più flessibile ed appropriata all'esercizio di azioni tecnico-operative.

* Avvocato. Direttore Generale Agenzia Ambientale per la Protezione dell'ambiente della Regione Campania.

Il modello agenziale, di derivazione anglosassone, è stato introdotto nel nostro Paese da pochi decenni sia a livello governativo che territoriale per l'esercizio di competenze di carattere operativo (*operations*) – distinte da quelle dell'amministrazione attiva titolare delle scelte (*policy*), che si esprime tradizionalmente per provvedimenti – e con caratteristiche di peculiare agilità, scioltezza e snellezza gestionale. Lo schema agenziale è ispirato al principio di distinzione tra gli apparati amministrativi, responsabili della elaborazione degli indirizzi e delle politiche, e le agenzie dotate di forte autonomia operativa, strumenti di attuazione per lo svolgimento delle attività in ambito tecnico, in base a precisi standard di rendimento e con diretta responsabilità nei confronti del decisore politico.

Le agenzie pubbliche sono quindi costituite come organizzazioni facenti parte in senso lato delle amministrazioni di riferimento ma da esse distinte per la specialità dei compiti e dell'organizzazione e sottoposte solo alle direttive di organi politici, configurandosi come strutture di attuazione e supporto focalizzate su specifici ambiti, altamente qualificate e specializzate sul piano professionale con obiettivi di snellezza ed efficienza.

Le agenzie sono sottoposte alla funzione di indirizzo, controllo e vigilanza dell'amministrazione di riferimento (la Regione per le agenzie ambientali) ma operano in posizione di autonomia manageriale e tecnica – ancorché non di natura strategica – particolarmente accentuata per le agenzie ambientali, attesa la loro peculiare caratteristica di “organo controllore”, al fine di garantire imparzialità, obiettività e terzietà nell'esercizio delle funzioni in un settore fortemente contrassegnato dalla presenza di interessi strutturati, contrapposti e potenzialmente interferenti. Un modello di agenzia ambientale si caratterizza per alcuni elementi di base: un controllo ed indirizzo politico-amministrativo sul suo operato, laddove la formulazione delle *policy* è nettamente separata dalle *operations* (per le quali la stessa agenzia dispone di ampia discrezionalità tecnico-operativa); la piena autonomia gestionale e manageriale per garantire la neutralità ed affidabilità delle attività tecniche; la concentrazione di professionalità interdisciplinari particolarmente qualificate e specialistiche (alla stregua di un corpo professionale e non invece di un ente amministrativo).

Le agenzie ambientali nascono a livello normativo a metà degli anni novanta – per poi avviarsi in tempi differenziati nelle varie realtà regionali – a seguito del referendum popolare abrogativo dell'aprile 1993, che ha cancellato alcuni articoli della storica legge 833/1978 istitutiva

del servizio sanitario nazionale, relativi alle competenze ambientali di vigilanza e controllo esercitate fino ad allora dalle Unità sanitarie locali (USL), attraverso gli ex Presidi e servizi multizonali di prevenzione (PMP). All'abrogazione referendaria è seguito in via d'urgenza, a colmare il vuoto sopravvenuto, il decreto legge 496/1993 (convertito nella legge quadro 61/1994), che ha riorganizzato la materia dei controlli ambientali e previsto la nascita dei nuovi enti affidando i compiti già svolti dalle ASL alle nascenti Agenzie per l'ambiente (ARPA) demandandone la relativa istituzione e disciplina attuativa a ciascuna Regione.

Sono state così progressivamente costituite, tra la fine degli anni novanta e l'inizio del duemila, diciannove agenzie regionali (ARPA) e due agenzie provinciali (APPA) per le Province autonome di Trento e Bolzano, che seguono sostanzialmente un'unica matrice strutturale ma variata per differenze organizzative e territoriali. Di conseguenza le delicate e sempre crescenti competenze, via via diversificate, in materia di controlli e prevenzione ambientale sono state definitivamente scorporate dal tronco originario della sanità – che le aveva in carico sulla base della vecchia legislazione sanitaria – e trasferite in capo alle neo-costituite agenzie regionali, espressione operativa del recente riconoscimento di autonomia della sfera ambientale, divenuta troppo rilevante per rimanere incorporata e compressa nell'organizzazione delle Unità sanitarie locali.

Si è determinata così una sempre più netta demarcazione tra le materie “ambientali”, enucleate da quelle propriamente “sanitarie” di antica tradizione, in corrispondenza con la progressiva definizione di una sempre più compiuta ed articolata normativa ambientale, con la sua strumentazione e strutturazione, sia di livello nazionale (Ministero dell'Ambiente con ANPA, poi APAT ed oggi ISPRA) che regionale e territoriale. Si è sviluppata in modo coerente negli ultimi decenni la linea di tendenza secondo cui il diritto dell'ambiente, collocato nell'ambito del diritto pubblico amministrativo, ha conquistato una sua significativa consistenza ed identità – anche e soprattutto sotto la spinta delle direttive comunitarie – sia sul piano applicativo e giurisprudenziale che su quello propriamente professionale, operativo e tecnico-scientifico, autonomizzandosi dalla sfera del diritto e della legislazione sanitaria (che in origine lo assorbiva e ricomprendeva).

Le diciannove Regioni e le due Province autonome del Trentino Alto Adige hanno così istituito con proprie leggi le agenzie regionali – che hanno preso vita nel corso di un decennio (con l'Emilia Romagna prima nel 1996, ed oggi la più strutturata, sino alla Sardegna ultima nel 2006) -

come enti strumentali, a caratterizzazione tecnica, dotate di personalità giuridica ed autonomia gestionale, istituzionalmente deputate allo svolgimento di attività conoscitive ed informative, di controllo e monitoraggio, consultive e di supporto scientifico in materia ambientale, secondo programmi e piani di attività coerenti con gli obiettivi dei livelli istituzionali di riferimento.

La Regione Campania, con la legge n. 10/1998, ha costituito la propria Agenzia divenuta operativa con la successiva nomina degli organi (Direttore generale, amministrativo e tecnico, Comitato di indirizzo, Dipartimenti provinciali) e l'assegnazione del personale e delle risorse a prevalente carico del fondo sanitario. Il nucleo originario del personale assegnato proveniva soprattutto dalla sanità, a cui si sono aggiunte risorse amministrative e tecniche di svariata provenienza, oltre al progressivo reclutamento di dirigenti, consulenti e collaboratori via via stabilizzati a tempo indeterminato o selezionati per concorso, senza che tuttavia l'organico – dopo il decennio di prima espansione – sia mai andato a regime. Le Agenzie regionali, pur differenziandosi in modo strutturale dagli Enti sanitari – per compiti, attività e contenuti professionali - ne hanno largamente mutuato, nella loro dimensione più ridotta, tratti organizzativi ed ordinamentali (vedi, ad esempio, il modello di vertice costituito dalla “triade” di direzione e cioè direttore generale, amministrativo e tecnico) e restano inquadrare nell'area contrattuale della sanità oltre ad essere in gran parte finanziate dal Fondo sanitario regionale (FSR) per la spesa corrente, alla stregua di aziende ospedaliere e sanitarie locali, con gli investimenti in conto capitale invece a carico (teoricamente) della Direzione dell'ambiente o dei fondi strutturali per le regioni meridionali.

I compiti di controllo e monitoraggio, oggi esercitati dalle ARPA, sono notevolmente evoluti rispetto alla più ridotta sfera originaria delle competenze ambientali “*ante litteram*” – già in capo alle strutture di prevenzione sanitaria – essendosi progressivamente accresciute le competenze tematiche ed estese le attribuzioni settoriali di protezione, relative alle varie matrici (aria, ambiente, acque superficiali e sotterranee, interne di transizione e marino-costiere, suolo e sottosuolo, etc.), all'insieme delle pressioni antropiche e produttive e dei relativi impatti sull'ambiente. Esse spaziano dai monitoraggi della qualità dell'aria rispetto ai vari parametri di concentrazione di gas, polveri e metalli a quello del polline aereodisperso, dal meteo ai sistemi climatici, dai controlli in materia di rifiuti ed attività produttive (AIA) alla bonifica dei siti contaminati, dalle diossine all'idrografia ed ingegneria ambientale,

dalla tutela della biodiversità ai materiali pericolosi (amianto), dal monitoraggio della radioattività e dal gas radon al consumo di suolo. Si estendono inoltre dal controllo delle acque potabili e degli alimenti, in collaborazioni con le ASL, al supporto della pianificazione ambientale, dai pareri per le procedure autorizzatorie di VIA e VAS al concorso in materia di protezione civile, dal monitoraggio del dissesto idrogeologico agli organismi geneticamente modificati (OGM), dall'olfattometria sino alla metrologia ed alla legionella, con tematismi più specificamente ambientali oggi emergenti ed altri parasanitari, svolti in via residuale e in collaborazione con il sistema sanitario regionale.

Le Agenzie regionali e quelle provinciali di Trento e Bolzano hanno come organo corrispondente di livello centrale l'Istituto Superiore per la protezione e ricerca ambientale (ISPRA), *primus inter pares* con compiti di coordinamento nazionale, costituito nel 2008 dalla confluenza dell'APAT (1999) e prima ancora ex ANPA (1994) con alcuni servizi tecnici nazionali, che assume oggi la forma giuridica di istituto di ricerca per la protezione ambientale. Con il varo della legge quadro n. 132/2016, l'organizzazione territoriale delle Agenzie è stata razionalizzata in ambito nazionale con la istituzionalizzazione aggiornata del sistema a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA) – riproducendo in miniatura il modello del Servizio sanitario nazionale – al fine di assicurare omogeneità all'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente.

L'obiettivo è quello di assicurare in modo tendenzialmente standardizzato ed uniforme sull'intero territorio nazionale l'erogazione dei LEPTA, cioè i livelli (quali/quantitativi) essenziali di prestazioni di tutela ambientale, che costituiscono la declinazione settoriale dei LEP, di cui all'articolo 117, comma 2, lett. m), titolo V della Costituzione, corrispondenti ai più noti e consolidati livelli essenziali di assistenza (LEA) del settore sanitario. Il sistema a rete, costituito dalle ARPA, APPA ed ISPRA, esercita - nel suo insieme e singolarmente per i relativi ambiti - funzioni di monitoraggio dello stato dell'ambiente, del consumo di suolo e risorse naturali, avvalendosi di reti di osservazione e strumenti modellistici; di controllo delle fonti e fattori di inquinamento delle matrici e pressioni sull'ambiente; di sviluppo delle conoscenze e produzioni di dati tecnico-scientifici; attività di supporto sia all'amministrazione regionale che alle autorità giudiziarie nei giudizi e procedimenti (amministrativi, civili e penali) di interesse ambientale.

Gli enti del sistema nazionale, e in particolare le ARPA, concorrono in senso lato all'azione amministrativa di governo ambientale, esercitando

funzioni consultive e di supporto tecnico, anche mediante la redazione di istruttorie per il rilascio di autorizzazioni, elaborazioni di pareri, partecipazioni a conferenze di servizio, caratterizzazione dei fattori ambientali, consulenze tecniche, interventi in materia di danno ambientale, attività di campionamento ed analisi, misurazioni, sopralluoghi ed ispezioni.

In Campania l'ARPA, operativa da circa un ventennio, è strutturata come ente strumentale su dimensione regionale, governata dall'organo monocratico di direzione generale (coadiuvato dal braccio amministrativo e tecnico) ed è articolata in Dipartimenti provinciali, che esercitano le competenze territoriali di controllo e monitoraggio nel quadro di una organizzazione tecnica coordinata. I dipartimenti provinciali, così come le tre macrostrutture in cui è suddivisa la Direzione regionale, si articolano – alla stregua dell'organizzazione sanitaria – in unità operative complesse (UOC) e semplici, dirette da dirigenti del ruolo sanitario e di quello amministrativo-tecnico-professionale (PTA), secondo la disciplina settoriale del decreto legislativo n. 502/92, applicata per analogia e similitudine alla scala (più ridotta) delle Agenzie ambientali.

L'organizzazione tecnica, sia di livello centrale/regionale che nella dimensione dipartimentale/provinciale, si suddivide in due macro-raggruppamenti: le aree territoriali, preposte ad attività ispettive anche a rilevanza esterna (controlli, monitoraggi, istruttorie, pareri tecnici, sopralluoghi, misure, campionamenti, ecc.) e le aree laboratoristiche, preposte alle prestazioni e determinazioni analitiche, sia a supporto delle aree territoriali che delle richieste di Enti terzi. La organizzazione tecnica, per numero e dimensione delle strutture, è largamente prevalente rispetto all'articolazione amministrativa, che svolge invece funzioni serventi ma insopprimibili di gestione burocratica (ad esempio stato giuridico ed economico, personale, avvocatura, segreteria generale, finanze, affari generali, bilancio e contabilità, provveditorato e patrimonio, staff, ecc.) di supporto al lavoro delle strutture tecniche.

Il personale tecnico, dirigenziale e di comparto (inquadro quest'ultimo principalmente nelle categorie C e D) è per lo più costituito da laureati, con risorse di notevole qualificazione professionale e specialistica, provenienti in origine soprattutto dai laboratori sanitari e poi integrato con professionalità di varia provenienza, reclutate per lo più con modalità concorsuali. I tecnici delle aree territoriali sono soprattutto ingegneri, architetti, geologi, fisici, dottori agronomi, laureati in scienze ambientali, mentre presso le aree analitiche (laboratori) prestano servizio per lo più biologi e chimici inquadrati nel ruolo delle dirigenze sanitarie ed altre figure professionali collegate.

Nell'attuale rete nazionale l'Agenzia campana risulta tra le più impegnate e tecnicamente oberate, sia per l'articolazione del territorio regionale che per la quantità di popolazione (terza in Italia) ma, soprattutto, per densità demografica (prima a livello nazionale) e conseguente pressione insediativa, oltre alla eccezionale concentrazione di emergenze ambientali degli ultimi decenni, – testimoniata dalla pluralità di gestioni commissariali di lungo periodo – localizzate soprattutto nella congestionata conurbazione costiera dell'area metropolitana di Napoli. Tra le specificità si ricorda la problematica peculiarissima della cosiddetta “ Terra dei fuochi”, come viene denominato un ampio territorio (tra le province di Caserta e Napoli) caratterizzato dal fenomeno di roghi diffusi in superficie ed interrimento illegale di rifiuti – oggetto, dal 2013 ad oggi di una legislazione speciale finalizzata all'analisi e bonifica delle aree agricole potenzialmente contaminate – oltre alla diffusa problematica delle numerosissime bonifiche di siti contaminati di dimensioni piccole e “grandi “ (come i due SIN di Napoli Est, area delle raffinerie petrolchimiche e delle industrie parzialmente dismesse, e di Bagnoli-Coroglio).

Nonostante la molteplicità e lo spessore delle problematiche ambientali campane, l'ARPAC si pone non tra le prime ma solo a metà nella articolata classifica nazionale, tra quelle classificate di “media” dimensione (sono considerate tali le agenzie con meno di 600 dipendenti) rispetto alle cinque agenzie più dotate dell'Italia Settentrionale, prima fra tutte l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Veneto, il Piemonte ed anche la Toscana (alcune delle quali con circa il doppio delle risorse umane e comunque con oltre mille unità). In realtà l'Arpa Campania, istituita e resa operativa con qualche anno di ritardo, non è riuscita a conseguire il pieno sviluppo e a completare il programmato reclutamento di personale e dotazioni strumentali, per effetto sopravvenuto del “blocco” determinato dalle misure di *spending review* dell'ultimo decennio con il taglio indiscriminato sia delle spese per il personale che per il funzionamento e gli investimenti. Attualmente le unità in servizio sono poco più di 530, di cui 65 dirigenti tra ruolo sanitario, tecnico-amministrativo e professionale e del ruolo medico (questo ultimo ad esaurimento), con una netta ed ovvia prevalenza nel personale laureato dei titoli di studio tecnici nel contesto di una marcata inadeguatezza numerica rispetto ad un organico di diritto di quasi ottocento unità, (con gravi carenze soprattutto negli stressati dipartimenti di Napoli e Caserta).

Tra le criticità dell'Agenzia risalenti e strutturali, si registra un fre-

quente scollamento tra la componente tecnica e quella amministrativa – fonte di diseconomie e scoordinamenti nella gestione – che invece dovrebbero maggiormente collaborare ed integrarsi nel complesso esercizio delle molteplici funzioni di produzione agenziale. Risulta perciò necessario allargare e contaminare le competenze ed esperienze delle risorse tecniche – mediamente molto qualificate e professionalizzate ma spesso solo nella disciplina di estrazione – superando la logica improduttiva dei compartimenti stagni ed innestando conoscenze giuridiche più approfondite ed aggiornate in quanto il diritto, soprattutto della branca pubblicistica, costituisce la base anche delle principali attività tecniche, sia di quelle a diretta rilevanza esterna (pareri istruttori, conferenze di servizi, evidenze pubbliche, consulenze tecniche, ecc.) che delle attività strumentali di gestione e dei procedimenti di auto-amministrazione (contabilità, forniture, disciplinari contrattuali, procedure formali, rapporti di lavoro, ecc.).

È necessario che i tecnici operanti nelle pubbliche amministrazioni, e in particolare nelle agenzie ambientali, siano reclutati anche valutando la preparazione in diritto ambientale, disciplina sempre più impegnativa per la complessità e molteplicità dei tematismi – oltre che a causa dell'incessante evoluzione normativa e del suo peculiare tecnicismo – e la conoscenza di base del diritto amministrativo (con particolare riferimento alle regole del procedimento, al diritto di accesso, alle principali forme di responsabilità e tutela giurisdizionale, al codice dei contratti e alle procedure di gara, al *corpus* anticorruzione, alla normativa sulla privacy, al diritto del lavoro pubblico, ai sistemi di valutazione e al ciclo della *performance*, ecc). Il funzionario della pubblica amministrazione in genere o di un'agenzia tecnica – ingegnere, architetto o laureato in giurisprudenza – deve possedere una conoscenza chiara e completa delle principali regole di funzionamento, del *modus procedendi ed operandi* dell'amministrazione in cui opera e non soltanto degli aspetti tecnici a cui lo stesso funzionario è direttamente preposto, con la piena consapevolezza dei lineamenti essenziali e di insieme del suo contesto lavorativo e delle relative basi normative. Nessun funzionario, anche se con preparazione tecnica, può legittimamente chiamarsi fuori dall'esercizio di competenze e responsabilità di ordine generale – che richiedono necessarie partecipazioni trasversali – né può risultare privo di adeguate conoscenze ad esempio in materia di gare ed appalti, di forniture e lavori di procedimento amministrativo, di regole disciplinari ed organizzative, di procedure concorsuali, etc.

Un funzionario, e a maggior ragione un dirigente di area tecnica,

deve comunque disporre di una preparazione multidisciplinare e la sua professionalità di base (ingegneristica, architettonica-pianificatoria, geologica, fisica, chimico-biologica, agronomica, etc.) deve sapersi coniugare in modo orizzontale con abilità giuridiche, secondo un'impostazione metodologica aperta che offra gli strumenti ermeneutici e le chiavi interpretative necessarie al corretto inquadramento delle problematiche, al puntuale svolgimento delle istruttorie, alla focalizzazione del sistema delle competenze e responsabilità, alla interlocuzione formale con i soggetti legittimati, alla partecipazione alle conferenze di servizi, allo sviluppo dei procedimenti, etc.

D'altra parte l'operato delle amministrazioni pubbliche in genere, ma soprattutto, l'amministrazione dell'ambiente – sempre più specialistica e pervasiva nel suo sviluppo normativo – richiede un maturo approccio interdisciplinare, senza separatezze ma con una metodologia integrata di confronto e interconnessione tra competenze diverse e, in particolare, la corrispondenza e il raccordo delle professionalità tecnico-scientifiche, giuridico-legali, informatiche, sanitarie, economico-finanziario-contabili, etc. nella costruzione di un orizzonte tendenzialmente unitario e condiviso in un ampio spettro culturale e formativo.

Per questo ritengo fondamentale, nella moderna preparazione dei quadri tecnici, l'attivazione di corsi di studio, perfezionamento e specializzazione – nell'ambito del percorso di laurea e post-laurea – volti all'approccio delle materie giuridiche in forma integrata e, in particolare, del diritto pubblico ed amministrativo in genere e del diritto urbanistico, governo del territorio e legislazione ambientale in particolare.

ANTONELLA VIOLANO*

TUTELA AMBIENTALE ED EFFICIENZA ENERGETICA
DEGLI EDIFICI: L'APPROCCIO TECNOLOGICO
AL PROGETTO

1. *Tecnologia, disciplina del progetto*

La Tecnologia dell'Architettura è, a pieno titolo, una delle discipline del progetto sin da quando Eduardo Vittoria, negli anni Settanta, le attribuiva il ruolo di riorganizzare la materia in oggetto¹. La rinnovata concezione del processo generativo del progetto e, successivamente, i nuovi modelli di produzione del progetto stesso ridefiniscono le competenze del settore tecnologico orientato all'innovazione, che richiede un pensiero creativo, consapevole e pronto al cambiamento. L'interdisciplinarietà non è, dunque, una "cool-word" ma una linea speculativa su cui basare metodologia e pratica. Il progetto tecnologico costituisce, infatti, il luogo naturale di questa innovazione, in quanto, ponendosi come elemento di connessione, colma la distanza che separa il momento ideativo (della fase compositiva del progetto) dalla sua costruibilità, conferendogli fattibilità tecnica, giuridica, amministrativa, economica e, non in ultimo, ambientale. La progettazione, così come intesa da Sartre, è in fin dei conti, "verificabile dall'intelligenza, concretizzabile in un processo incessante (di costruzione e decostruzione) dell'esperienza, in cui il soggetto è storicamente inserito e ovviamente proiettato al futuro". (Bertin e Contini, 2004).

Nel rispetto dell'art. 41 del D.Lvo n. 15/2016 (il decreto di recepimento della Direttiva 2013/55/UE che costituisce l'atto normativo più recente riportante il noto Endecalogo della Direttiva 85/384/CEE), la formazione in architettura "deve mantenere un equilibrio tra gli aspetti teorici e pratici" e nel settore tecnologico i metodi d'indagine e di preparazione del progetto di costruzione sempre più usano la materia come

* Associato di Tecnologia dell'architettura, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Cfr. Tecnologia dell'architettura: Programma di insegnamento, introduzione al corso omonimo tenuto presso la Facoltà di Architettura di Pescara nell'a.a. 1970-71. (Guazzo, 1995)

base ontologica ed epistemologica, necessaria per proporre una reinterpretazione del rapporto tra Uomo e Natura, Tecnologia e Ambiente e, più in generale, tra Cultura del progetto ed ecosistema urbano. Ne scaturiscono nuovi modi di produrre, di costruire e di abitare in armonia con i sistemi naturali, in una logica globale che va oltre il concetto di sostenibilità.

La dizione “nel contesto dello sviluppo sostenibile” (introdotta dalla Direttiva 2013/55/UE) denota l’esigenza di una formazione fortemente incentrata sulla conoscenza dei problemi fisici e di concezione strutturale e tecnologica, connessi con la progettazione degli edifici, che sia “ambientalmente consapevole”, per la quale è necessaria l’integrazione dei saperi differenziati alle varie scale del progetto, in modo da renderli confortevoli e bioclimaticamente appropriati.

La visione proposta è sistemica e la vera innovazione consiste nel trasformare la comunicazione monotematica (es. efficienza energetica, compatibilità ambientale, ...) in comunicazione integrata e trasversale, orientata a gestire la complessità dei temi interdisciplinari e intersettoriali. L’approccio innovativo per la gestione del progetto (in particolare tecnologico) deve innanzitutto evidenziare le implicazioni di tutti gli aspetti ambientali, sociali, economici che concorrono alla definizione del problema e delle sue potenziali soluzioni, ma può anche mutuare metodi e processi da altre discipline che non appartengono a quelle più propriamente del progetto, ma rivelano obiettivi analoghi. Questi obiettivi non sono accidentali; essi scaturiscono da un pensiero progettuale complesso che sia innanzitutto conforme alle norme vigenti e che sapientemente combini sapere compositivo e sapere costruttivo, orientando le scelte in base alle risorse disponibili, alle esigenze manifestate, all’eco-compatibilità delle trasformazioni proposte e all’efficacia di esercizio.

2. L’importanza del rispetto dei requisiti minimi

L’impegno costante di architetti e ingegneri nel progettare soluzioni tecnologiche performanti costituisce un significativo termometro della crescente attenzione rivolta al progetto non come processo lineare (approccio di matrice positivista), ma come iter decisionale, con un livello variabile di complessità in base al grado di innovazione tecnologica. Questo genera un forte impulso all’innovazione. (Sposito e Violano, 2018)

Il progetto, considerato da alcuni un “prodotto” e da altri un “pro-

cesso”, è innanzitutto un “luogo” in cui concorrono diverse istanze paritetiche, multiscalarì e interdisciplinari, i cui contributi specialistici sono necessariamente apporì integrati. In quest’ottica, il progetto tecnologico, come ricerca del punto di equilibrio tra fini e mezzi (Schon, 1993), tra cultura della forma e cultura della tecnica (Habraken, 2000), punta con approccio complesso al controllo prestazionale.

All’atto pratico, una volta definita la funzione, che scaturisce dall’analisi delle esigenze del fruitore diretto, impostata una forma, che è la prefigurazione progettuale di un possibile desiderabile, il metodo tecnologico riconduce alla sfera del possibile l’utopia compositiva (Guazzo 1995), fondando le scelte su verità scientificamente dimostrabili, piuttosto che su ipotesi ragionevolmente verificabili. Volendo fare un esempio concreto relativo alla progettazione energeticamente efficiente di un edificio ad energia zero (ZEB), il progettista che deve risolvere il problema tecnico dell’Area solare equivalente ($A_{sol,est}/A_{sup\ utile} < 0,040^2$), che ai sensi del DM 26.06.2015 (par. 2.2 appendice A) garantisce, insieme alla Trasmittanza Termica Periodica ($Y_{ie} < 0,1 \text{ W/m}^2\text{K}$), le prestazioni dell’involucro trasparente in regime estivo di uno ZEB di nuova costruzione³, può progettualmente intervenire attraverso scelte tecnologiche che riguardano fondamentalmente tre parametri: l’ombreggiatura degli elementi vetrati ($F_{sh,ob}$), la trasmittanza di energia solare totale della finestra calcolata nel mese di luglio (g_{gl+sh}) e l’area totale del serramento ($A_{w,p}$), secondo la formula:

$$A_{sol,est} = \sum_k F_{sh,ob} \times g_{gl+sh} \times (1 - F_F) \times A_{w,p} \times F_{sol,est}$$

Il fattore g_{gl+sh} si controlla con scelte tecniche relative alla prestazione totale del vetro e serve a valutare il contributo che può dare una schermatura solare (fissa o mobile, selettiva o non). $A_{w,p}$ è un elemento sul quale è possibile operare una scelta solo nel caso di edifici di nuova costruzione, garantendo il requisito igienico-sanitario del rapporto aeroreilluminante (DM 5/07/1975, art. 5)⁴. Il parametro sul quale è possibile intervenire progettualmente è $F_{sh,ob}$ perché varia in relazione alla quantità di ombre proprie che l’edificio riesce a fare sulle sue superfici vetrate. Aggetti, balconi, corrugamenti di facciata contribuiscono (se

² Il valore deve essere $< 0,030$ nel caso di edifici di Categoria E.1 fatta eccezione per collegi, conventi, case di pena, caserme nonché per la categoria E.1(3), in base alla Tabella 11 dell’Appendice a del DM 26/06/2015 Requisiti minimi)

³ Oppure soggetto a ristrutturazione importante di I livello.

⁴ Nel caso di edifici esistenti, il rapporto di vetratura non è modificabile.

opportunamente dimensionati) a creare ombre proprie selettive sull'involucro trasparente. Ma anche la geometria di facciata è un elemento con il quale il progettista può "giocare" conoscendo l'altezza del sole sull'orizzonte al solstizio d'estate. L'inclinazione opportuna della vetrata può rendere la radiazione solare diretta radente e non incidente e, senza sistemi schermanti esterni, la vetrata diventa selettivamente ombreggiata.

Con queste variabili progettuali, il tecnico è chiamato a una sfida progettuale: garantire il diritto all'ombra!

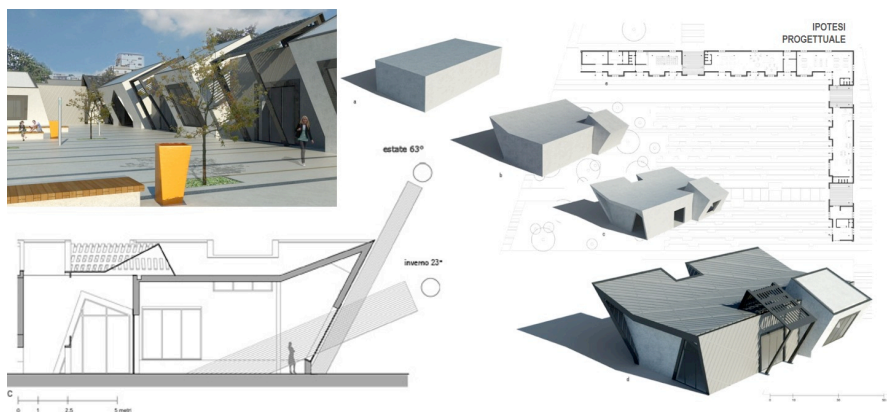


Fig. 1 La superficie vetrata è selettivamente schermata grazie alla sua geometria (credits: A. Violano e A. Picozzi)

3. Il controllo dei fattori fisici per soddisfare i requisiti normativi

“Il motivo primo dell’innovazione tecnologica è stata non solo la ricerca di un’applicazione pratica, ma un interesse intellettuale di scoprire le connessioni tra i fenomeni della natura e le leggi della scienza” (Vittoria, 1973) La “Qualità possibile” del progetto, concretizzata nella fase di attuazione del processo di costruzione, va controllata in fase di progetto esecutivo, durante il quale si prendono le decisioni tecniche relative al “come”, avendo già stabilito nelle fasi precedenti il “dove”, “cosa” e “per chi”. In quel “come” si delineano le triangolazioni dell’approccio tecnologico al progetto, nel quale il rispetto dei requisiti minimi dettati dal sistema legislativo cogente si traduce in prestazioni della soluzione tecnologica progettata. Il ricorso ai software specialistici è molto utile per controllare le scelte effettuate. Tuttavia, il progetto

tecnologico supera il limite tecnicistico del controllo puramente numerico del dato in risposta al requisito minimo, trasformandolo in una variabile complessa del progetto, possibile solo se si possiede la piena consapevolezza dei parametri fisici in gioco, riconducibile all'ampio "problema individuato da Habermas, del come tradurre il sapere valorizzabile tecnicamente nella coscienza pratica di un universo di vita sociale" (Vittoria, 1973), perché la dimensione dell'architettura non coincide con le misure fisiche, ma se ne serve per dare valore alle scelte, eliminando il carattere di discutibilità e arbitrio.

Per soddisfare i requisiti della norma vigente (D.Lgs. 48/2020 e D.Lgs. 73/2020), nella progettazione delle stratigrafie dell'involucro opaco, necessariamente differenti in relazione alle zone climatiche e all'Irradianza media del mese di massima insolazione⁵, è facile dimostrare come è significativa non solo la scelta dei materiali e gli spessori degli strati, ma anche l'alternanza stessa di strati resistivi e capacitivi e la loro posizione reciproca.

A titolo di esempio, in zona climatica B, in un comune con Irradianza media $> 290 \text{ W/m}^2$, affinché il sistema di involucro trasmetta debolmente l'onda termica deve essere non solo poco conduttivo, ma anche molto massivo e con alto calore specifico, in modo che il calore ricevuto ad ogni strato venga immagazzinato all'interno dello strato stesso senza determinare un gradiente termico tra gli strati che ne favorisca la diffusione.

Con una finitura esterna fatta di un materiale con alta conducibilità (ma anche alta densità e calore specifico), il flusso termico sarebbe alto nel primo strato, ma non riuscirebbe ad attraversare i successivi. Soltanto invertendo la posizione dello strato 1 (isolante) con lo strato 2 (massivo), si determina un incremento di profondità di penetrazione dell'onda termica (da 7,6 mm a 4,7 cm) con un conseguente aumento dell'Attenuazione (da 0,30 a 0,46).

Ma il dato più significativo è la riduzione del valore estivo di sfasamento (da 9h 23' a 7h44') e il valore estivo della Trasmittanza Termica Periodica (da $0,095 \text{ W/m}^2\text{K}$ a $0,145 \text{ W/m}^2\text{K}$) che non risulta più verificato a norma di legge.

⁵ Per un'Irradianza media del mese di massima insolazione maggiore di 290 W/m^2 occorre fare anche la verifica estiva, dipendente dalla Massa superficiale esclusi gli intonaci ($>230 \text{ Kg/m}^2$) o, in alternativa, della Trasmittanza Termica Periodica ($Y_{ie} < 0,1 \text{ W/m}^2\text{K}$). Pertanto, nelle zone climatiche A, B, C e D, la stratigrafia della parete perimetrale verticale potrebbe necessitare di un ulteriore elemento che aumenti il valore dello sfasamento termico.

È, quindi, evidente che “non è la tecnologia che domina, sovrverte, piega la condizione ambientale, ma è la condizione ambientale che informa, controlla, impone le soluzioni tecnologiche congruenti.” (Matteoli e Peretti, 2013. p. 41)

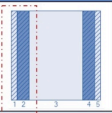
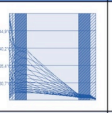
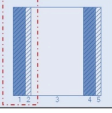
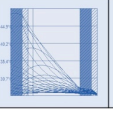
Tipologia	Stratigrafia	Spessore [cm]	Trasmittanza (U) [W/m ² K]	Trasmittanza Termica Periodica (Y _e) [W/m ² K]	Sfasamento [h]	Attenuazione [n]	Analisi dinamica in regime estivo	Profondità di penetrazione termica [m]	T _{sup} /T _{supE}
A		15	0,318	0,095	9h 15'	0,315		0,0056	0,0113
B		15	0,318	0,145	7h 18'	0,476		0,0390	0,0176

Fig. 2 Verifica dei parametri dinamici in regime estivo di due stratigrafie di involucro a confronto, nelle quali è stato unicamente invertito il layer 1 con il layer 2 (credits: A. Violano)

4. Le scelte eco-orientate: verso l'architettura rigenerativa

Spesso il punto di vista è determinante. Con riferimento alle prestazioni energetiche degli edifici, purtroppo, dal punto di vista legislativo, la Direttiva 2010/31/UE per quanto sia stata pienamente incentrata sulla valutazione della fase di progetto, si è concentrata sull'equilibrio tra la generazione ponderata “on-site” e il fabbisogno energetico calcolato, il cosiddetto “load/generation balance” (Voss et al, 2012). Pertanto, la positività del bilancio è innanzitutto determinata dalla riduzione del fabbisogno energetico, rispetto alla complessità dei vettori energetici considerati, per il riscaldamento e il raffrescamento, a livelli ottimali in funzione dei costi. Ma questa visione è limitata alla sola fase “operational” della vita utile di un edificio.

Con la Direttiva 2018/844/EU, l'Unione si è impegnata a elaborare un sistema energetico sostenibile, competitivo, sicuro e decarbonizzato entro il 2050, invitando gli Stati membri a ricorrere a strategie di ristrutturazione a lungo termine. L'obiettivo della decarbonizzazione degli edifici si pone, dunque, in una più complessa e completa visione che considera non solo i consumi di energia operativa, ma anche l'energia incorporata nei materiali e nelle fasi del processo costruttivo.

L'analisi della materia e del suo comportamento fisico permette, infatti, la conoscenza sperimentale dei fenomeni che la sapienza costrutti-

va può trasformare in organismo architettonico. E poiché i coefficienti di carbonio incorporati (ECC) sono espressi in kg di CO₂ equivalenti (kgCO_{2e}) per kg di materiale (kg_m), è migliore la soluzione tecnologica che riduce al minimo la quantità di materiale utilizzato.

È oramai ben nota l'affermazione che “la fonte di energia più conveniente e più pulita è l'energia che non deve essere prodotta o utilizzata”⁶. In Italia, Ciribini già negli anni '70 aveva intuito l'importanza di porre in relazione le problematiche del costruire con quelle più ampie delle matrici ambientali (natura, società e individuo), ponendo le basi della tecnologia adattiva e rigenerativa. Del resto, gli anni Settanta furono gli anni in cui il mondo prese coscienza dei limiti dello sviluppo e introdusse nelle metodologie di azione il concetto di “soglia”, ovvero l'analisi della capacità di carico dell'ecosistema. Oggi l'Architettura Rigenerativa (Wahl, 2016) rappresenta il cambio di paradigma che supera la concezione “less bad” della sostenibilità e propone edifici “100% good”, in armonia con la natura e con impronte ecologiche limitate. (Reed and 7group, 2009) Se l'intero iter progettuale segue l'approccio “Cradle to Cradle” (C2C), (McDonough and Braungart, 2002), la relazione sinergica tra l'edificio e l'ambiente circostante aumenta, non solo attraverso un bilancio energetico e ambientale positivo nel suo intero ciclo di vita, ma grazie ai suoi materiali (materiali biotici e trasformati-biotici: materiali a base biologica – Violano, 2018). L'edificio assume il comportamento di un vero e proprio essere vivente: interagisce, si adegua, si evolve con il suo intorno ambientale; sfrutta l'energia del sole e utilizza le risorse del suolo, produce ossigeno e sequestra CO₂, chiude il ciclo dell'acqua e dei rifiuti, respira, si adatta a diverse stagioni, è costruito con materiali riciclati che saranno riciclabili al termine della loro vita utile (C2C).

5. Conclusioni

In conclusione, il continuo invito a tener conto dell'intero processo progettuale come un iter decisionale consente di progettare in risposta alle reali esigenze ambientali oltre che tecniche, scegliendo materiali eco-orientati con una bassa impronta di carbonio, controllando gli aspetti prestazionali complessi dell'organismo edilizio, verificando il rispetto delle norme cogenti e ottenendo, alla fine, risultati reversibili,

⁶ Cfr. COM (2016) 860 final del 30 novembre 2016.

appropriati e appartenenti alla sfera del possibile. In coerenza con questa evoluzione di concept, l'architetto deve costruire armonie, deve trasformarsi in un "intermediario creatore di schemi aperti". (Ratti, 2014. p. 114)

Bibliografia essenziale

Bertin, G. M., Contini, M. G. (2004), *Educazione alla progettualità esistenziale*, Roma: Armando Editore, p. 97.

Guazzo, G. (ed. by) (1995), *Eduardo Vittoria. L'utopia come laboratorio sperimentale*, Roma: Gangemi Editore, p. 149.

Habraken, N. J. (2000), *The structure of the ordinary. Form and control in the built environment*, Jonathan Teicher MIT Press, USA.

Matteoli, L., Peretti, G. (2013), *Quarant'anni di progettazione tecnologica per l'edilizia rispettosa dell'ambiente*. *TECHNE – Journal of Technology for Architecture and Environment*, (5), 41. <https://doi.org/10.13128/Techne-12799>

McDonough, W. and Braungart, M. (2002), *Cradle to cradle – Remaking the way we make things*, North Point Press, NY.

Ratti, C. (2014), *Architettura Oper source. Verso una progettazione aperta*, Giulio Einaudi Ed., Torino.

Reed, B. and 7 group (2009), *The Integrative Design Guide to Green Building: Redefining the Practice of Sustainability*, John Wiley&Sons Inc, Hoboken, New Jersey, USA.

Schön, D. A. (1993), *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Dedalo, Bari.

Sposito, S., Violano, A. (2018). *Technological design. The innovation in the method*. Palermo University Press.

Violano, A. (2018), *Beyond Materials: the experimentation of bio-based grown materials from mycelia*, *TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment*, 16, 299-307. <https://doi.org/10.13128/Techne-23029>

Vittoria, E. (1973), *Tecnologia progettazione architettura*. In: Casabella 375,1973.

Voss, K., Sartori, I., Lollini, L. (2012), *Nearly-zero, Net zero and Plus Energy Buildings – How definitions & regulations affect the solutions*, In: *REHVA Journal – December 2012*, pp. 23-27.

Wahl, D. (2016), *Designing Regenerative Cultures*, Triarchy Press, Axminster, UK.

Finito di stampare nel mese di settembre 2020
presso la *Grafica Elettronica* - Napoli