

Mario R. Spasiano, Marco Calabrò
Marco Brocca, Annalisa Giusti
Giuseppina Mari, Anton Giulio Pietrosanti

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

Seconda edizione

Editoriale Scientifica

Mario R. Spasiano, Marco Calabrò,
Marco Brocca, Annalisa Giusti, Giuseppina Mari,
Anton Giulio Pietrosanti

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

Seconda edizione

EDITORIALE SCIENTIFICA

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright © 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-815-5

La storia umana è storia di migrazioni (Carta di Lampedusa, 1° febbraio 2014)

Al popolo di Lampedusa, alle sue donne e ai suoi uomini,
al suo cuore forte e generoso, al suo coraggio,
al suo mare, traditore di speranze solo a causa dell'indifferenza umana

INDICE

Introduzione alla seconda edizione	13
Introduzione alla prima edizione	15
Notizie sugli Autori	19

Capitolo I

ELEMENTI DI DIRITTO PUBBLICO E AMMINISTRATIVO

1. Il diritto e l'ordinamento giuridico	23
2. Le fonti normative	24
3. La Costituzione, il diritto dell'Unione Europea e le altre fonti del diritto	26
4. Le Amministrazioni pubbliche: organizzazione, funzioni e servizi	29
5. La funzione giurisdizionale	30
6. Le distinzioni tra alcuni ambiti del diritto	31
7. Gli interessi pubblici e le situazioni giuridiche soggettive	32
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	45
13.3. La DIA e la SCIA	46
13.4. Il silenzio, le sue forme e i suoi effetti	48
14. La responsabilità della pubblica amministrazione	50
<i>Bibliografia essenziale</i>	51

Focus di riferimento:

F. Cascetta, A. Guardiano, <i>Ingegneria e diritto: un binomio imprescindibile</i>	285
V. Del Giudice, <i>Il tecnico e il diritto</i>	289
L. Maffei, <i>La tecnica e il diritto insieme a servizio dell'uomo</i>	293
P. Miano, <i>Il diritto quale fondamento e limite del realizzabile</i>	297
M.R. Spasiano, <i>Frammentazione delle conoscenze e unità del sapere</i>	303

Capitolo II PROPRIETÀ E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

1. La nozione di diritto urbanistico	55
2. I beni pubblici e i beni comuni	56
3. L'espropriazione per pubblica utilità	58
3.1. I soggetti e le fasi del procedimento espropriativo	59
3.2. L'occupazione temporanea e l'acquisizione sanante	63
4. I vincoli conformativi	64
5. Il sistema della pianificazione "a cascata"	65
6. La pianificazione territoriale di coordinamento	66
7. I vincoli posti a tutela dei c.d. "interessi differenziati"	67
7.1. Verso una sorta di "rinaturalizzazione" degli ambienti antropizzati	67
8. La pianificazione comunale generale	68
8.1. Il contenuto e gli effetti	70
8.2. Il procedimento	74
9. La perequazione urbanistica	76
10. Tempo e trasformazione del territorio. Il programma pluriennale di attuazione	78
11. La pianificazione comunale attuativa	80
11.1. Il Piano particolareggiato	81
11.2. I Piani per l'edilizia residenziale pubblica	84
11.3. Il Piano di lottizzazione	86
11.4. Il Piano per gli insediamenti produttivi	89
11.5. I Piani e i programmi di recupero e riqualificazione urbana	90
12. Dal recupero alla rigenerazione urbana partecipata	94
<i>Bibliografia essenziale</i>	97

Focus di riferimento:

F. Forte, <i>La valutazione della proprietà e i principi del diritto</i>	313
A. Galderisi, <i>Gestione dei rischi: quale rilevanza per le competenze giuridiche?</i>	319
S. Losco, <i>Comprendere, definire e quantificare. Un contributo dell'urbanistica tecnica ad una norma sul consumo di suolo</i>	327

Capitolo III EDILIZIA

1. Le fonti della disciplina dell'attività edilizia	101
1.1. Il regolamento edilizio	103
1.2. La normativa tecnica per l'edilizia	105
1.3. Le norme per favorire l'eliminazione delle barriere architettoniche	105

1.4. Le norme per le costruzioni in zone sismiche	106
1.5. Le norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici	107
2. Gli interventi edilizi e il loro regime giuridico	108
3. Le diverse tipologie di interventi edilizi	109
4. L'attività edilizia libera	111
5. Gli interventi soggetti a Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (C.I.L.A.)	113
6. L'attività edilizia subordinata a Segnalazione Certificata di Inizio Attività (S.C.I.A.)	114
6.1. La procedura della S.C.I.A. edilizia	116
7. La S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire (c.d. Super S.C.I.A.)	118
8. Gli interventi subordinati al rilascio del permesso di costruire	119
8.1. Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire	120
8.2. Le caratteristiche del permesso di costruire	124
8.3. L'onerosità del permesso di costruire	126
9. Gli strumenti edilizi per la rigenerazione urbana	128
9.1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici	129
9.2. Il permesso di costruire convenzionato	130
9.3. Gli usi temporanei	131
10. L'agibilità degli edifici	131
11. Le attività di vigilanza urbanistica e di repressione degli abusi	133
11.1. Gli abusi edilizi: la lottizzazione abusiva	135
11.2. Gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali	136
11.3. Gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire e le tolleranze costruttive	138
11.4. Interventi eseguiti in base a permesso annullato	139
11.5. Interventi eseguiti in assenza o difformità dalla S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire	140
11.6. Interventi eseguiti in assenza o difformità dalla S.C.I.A.	140
11.7. I poteri sostitutivi regionali	140
12. La sanatoria degli abusi e il condono edilizio	142
<i>Bibliografia essenziale</i>	145
<u>Focus di riferimento:</u>	
C. de Biase, <i>L'abusivismo nella normativa regionale e la pratica urbanistica</i>	339
G. De Matteis, <i>Responsabilità professionale dell'architetto e dell'ingegnere</i>	349
M. Guardabassi, <i>Edilizia pubblica in emergenza</i>	359
S. Tuccillo, <i>L'incertezza giuridica nell'attività edilizia</i>	369

Capitolo IV
PROGETTAZIONE, RUOLI PROFESSIONALI,
PROCEDIMENTI DI GARA, CONTRATTI

1. Il Programma triennale delle opere pubbliche	149
2. Il progetto (edile) sintesi di espressione multidisciplinare	150
3. L'attività di progettazione e i suoi livelli	152
4. La progettazione mediante il <i>Building Information Modeling</i> , BIM	154
5. Il Direttore dei lavori e il Coordinatore della sicurezza	155
6. La procedura ad evidenza pubblica e i contratti con la pubblica Amministrazione	157
7. Modalità di scelta del contraente, criteri di aggiudicazione e offerta anomala	162
8. Il contratto di appalto e la sua esecuzione, il collaudo e la verifica di conformità, le varianti	165
9. Le gare in forma telematica	166
10. I concorsi di progettazione	167
11. Il contratto d'opera professionale	168
<i>Bibliografia essenziale</i>	169

Focus di riferimento:

E. Quadri, <i>Il BIM</i>	379
G. Santomartino, <i>Il ruolo dell'ANAC nella disciplina degli appalti</i>	387
S. Villamena, <i>"Clasole ecologiche" e contratti pubblici</i>	393

Capitolo V
BENI PAESAGGISTICI

1. La genesi e l'evoluzione della normativa	173
2. Il paesaggio in senso giuridico: concezione e definizione	176
3. L'amministrazione del paesaggio	178
3.1. I soggetti	178
3.2. Le funzioni	179
4. Gli strumenti di tutela	181
4.1. Il vincolo	181
4.2. Il piano	186
4.3. L'autorizzazione	189
4.4. I controlli e le sanzioni	193
5. La valorizzazione: principi e modelli	197
6. <i>Segue</i> . Un'esperienza recente: i contratti di paesaggio	199
7. La pluriqualificazione dei beni paesaggistici	201
<i>Bibliografia essenziale</i>	206

Focus di riferimento:

F. Ippolito, <i>La progettazione del paesaggio</i>	399
--	-----

Capitolo VI
BENI CULTURALI

1. La nozione di bene culturale	209
2. Le competenze legislative e amministrative	210
3. Le categorie di beni culturali	213
4. La tutela	217
4.1. L'individuazione dei beni culturali, pubblici e privati: il vincolo diretto	217
4.2. Protezione e conservazione	219
4.3. Gli interventi edilizi sui beni culturali e il regime autorizzativo	222
4.4. Il vincolo indiretto	224
4.5. La circolazione giuridica dei beni culturali	226
4.6. La circolazione in ambito internazionale	229
5. La valorizzazione	232
6. I beni archeologici	237
7. L'archeologia preventiva	239
8. Le sanzioni amministrative e penali	241
<i>Bibliografia essenziale</i>	243

Focus di riferimento:

C. Frettoloso, <i>La fruizione dei siti archeologici</i>	405
L. Veronese, <i>Il restauro architettonico tra legislazione e prassi. La conservazione dell'architettura rurale</i>	413

Capitolo VII
AMBIENTE

1. La nozione giuridica di ambiente	247
2. La recente introduzione della tutela dell'ambiente nella Costituzione	249
3. I principi in materia di tutela ambientale	250
4. Ambiente e sviluppo economico: la nozione di sviluppo sostenibile	254
4.1. Il sistema di economia circolare	255
5. Il ruolo di Stato, Regioni ed Enti locali	256
6. Il ruolo dei cittadini	258

6.1. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali	259
6.2. La partecipazione del cittadino ai procedimenti ambientali	262
6.3. Le associazioni ambientali	263
7. I procedimenti di tutela ambientale per la valutazione di fattibilità di piani, programmi e progetti	265
7.1. La valutazione di impatto ambientale (VIA)	265
7.2. La valutazione ambientale strategica (VAS)	268
8. Le autorizzazioni ambientali	270
8.1. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA)	272
9. Le certificazioni ambientali e la c.d. Responsabilità estesa del produttore	275
10. La disciplina della tutela contro i danni all'ambiente	279
<i>Bibliografia essenziale</i>	281

Focus di riferimento:

R. Franchino, <i>Il recupero delle acque di pioggia alla scala territoriale, tra norme e buone pratiche ambientali</i>	421
M. Masullo, <i>Inquinamento acustico: gestione, conoscenza ed opportunità</i>	429
S. Sibilio, A. Rosato, <i>Tutela ambientale ed efficienza energetica</i>	435
A. Violano, <i>Tutela ambientale ed efficienza energetica degli edifici: l'approccio tecnologico al progetto</i>	445

INTRODUZIONE ALLA SECONDA EDIZIONE

L'esigenza di pubblicare la seconda edizione di questo Manuale nasce principalmente dalla circostanza che, nei tre anni trascorsi dalla prima edizione, sono numerose le novità che hanno riguardato i diversi settori del diritto ai quali sono dedicati i capitoli del volume.

Gli impegnativi e complessi obiettivi contenuti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), volti a sostenere l'Italia nel difficile compito di uscire dalla crisi economico-sociale aggravata dal periodo pandemico, hanno comportato inevitabili ricadute sul piano regolativo, in un'ottica ispirata ai principi della semplificazione, della celerità, del conseguimento effettivo del risultato dell'attività amministrativa. Nel perseguimento di tali obiettivi, rilevanza centrale è ricoperta dalle scienze architettoniche ed ingegneristiche, le quali hanno l'arduo compito di immaginare una nuova visione di città, un nuovo approccio alla pianificazione sostenibile del territorio, premesse necessarie per garantire la ripresa del Paese e la massima tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali.

Trova, dunque, oggi ulteriore conferma la ragione prima che ci ha spinto a concepire la redazione di un Manuale di diritto destinato agli studenti iscritti ai corsi di laurea in architettura ed ingegneria e ai professionisti del settore: la convinzione che l'approccio formativo interdisciplinare costituisce ormai un'esigenza ineludibile a causa della complessità dei problemi al centro dell'attenzione sociale, culturale ed economica, che impongono ai futuri professionisti (architetti e ingegneri) di acquisire competenze non solo tecniche, ma anche giuridiche, in grado di consentire loro di operare con consapevolezza e contribuire efficacemente all'attuazione delle politiche pubbliche nazionali ed europee in materia di sviluppo e tutela del territorio.

In tale prospettiva, si è deciso di mantenere intatta la struttura della prima edizione del Manuale, con particolare riferimento alla previsione di *focus* di approfondimento, posti in appendice, redatti da docenti e professionisti quasi esclusivamente non giuristi, e finalizzati a sottolineare – anche attraverso l'esame di casi concreti – la centralità della conoscenza giuridica nell'esercizio della professione di architetto e di ingegnere.

Desideriamo, infine, ringraziare gli autori (Marco Brocca, Annalisa Giusti, Giuseppina Mari e Anton Giulio Pietrosanti) che – abbracciando la prospettiva culturale nella quale si colloca il Manuale – hanno contribuito alla stesura di un testo che, confidiamo, possa rappresentare un efficace riferimento per i professionisti di domani. Anche per questa edizione, inoltre, si è deciso di confermare la scelta di strutturare il volume anche come *e-book*, posto gratuitamente a disposizione di studenti e professionisti.

Mario R. Spasiano
Marco Calabrò

INTRODUZIONE ALLA PRIMA EDIZIONE

Le ragioni che mi hanno indotto a curare 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'ap-

parato 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 Errico, Giulia Esposito, Piera Guglielmini) che hanno contribuito alla stesura del testo in un periodo particolare, quello della pandemia dovuta al Covid-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 *online* 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 e Marco Calabrò

Autori:

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

Marco Brocca, Associato di diritto amministrativo, Università del Salento

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

Annalisa Giusti, Associato di diritto amministrativo, Università degli Studi di Perugia

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

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

* * *

Attribuzioni:

Capitolo I – M.R. Spasiano

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

Capitolo III – A. Giusti

Capitolo IV – M.R. Spasiano

Capitolo V – M. Brocca

Capitolo VI – G. Mari

Capitolo VII – M. Calabrò

CAPITOLO I

ELEMENTI DI DIRITTO PUBBLICO E AMMINISTRATIVO

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. – *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 infatti 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 innanzitutto 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 siste-

ma 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 e pratiche 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 rinviando 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 titolati 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 riserva 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 crescendo 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, finanziario 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, il 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 di natura finanziaria 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 Corti di Giustizia Tributaria.

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 immobile: 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 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 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 ora 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 procedimentali.

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**. Da ultimo, si sono aggiunti i non meno importanti principi di collaborazione e buona fede che, per legge, devono improntare tutti i rapporti dell'Amministrazione con il cittadino.

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).

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

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. Il no-

minativo del responsabile del procedimento è comunicato ai destinatari del provvedimento, nonché a coloro che per legge devono partecipare al relativo procedimento e, a richiesta, a chiunque vi abbia interesse.

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 oppure al difensore civico, se istituito.

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 per-

messo di costruire viene proposta da un soggetto che non ha alcun 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), tali 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. Quei contesti sono solitamente definiti di esercizio della **discrezionalità amministrativa**, e 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 provvedimenti 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 (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 mediante 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 sgombero, adottato dall'Agenzia nazionale dei beni confiscati alla criminalità organizzata, nei confronti di una persona che occupava un terreno

rientrante in tale categoria di beni, pur non essendo stato preceduto dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento, 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 presiedono lo svolgimento della funzione amministrativa e che rispondono alle regole proprie dei principi di logicità, congruità, ragionevolezza, coerenza, completezza dell'istruttoria e proporzionalità. Se l'*iter* logico seguito dall'Amministrazione, dunque dal provvedimento e dalle motivazioni ad esso addotte, evidenziano 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 esternazione 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 un termine ragionevole comunque non superiore ai dodici 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 su-

periore 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. Sono inoltre previste forme di svolgimento (semplificata o simultanea) della conferenza al fine di agevolare l'esito della stessa e il raggiungimento della decisione finale.

In linea di massima, 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 conferenza di servizi, ciascuna Amministrazione coinvolta rilascia le proprie determinazioni nel termine perentorio di sessanta giorni.

Nella decisione finale, l'Amministrazione procedente 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 addivene all'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 stipulazione 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 no-

tori, 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 che 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 (in via eventuale) 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 decorso ulteriori trenta giorni. L'Amministrazione, nel corso dei trenta giorni decorrenti dalla seconda comunicazione, era legittimata ad adottare motivati provvedimenti 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 corso dell'anno 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, 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 in autotutela, decorso il termine di sessanta giorni.

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:

- **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.

- **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, il silenzio sulla richiesta di permesso di costruire in sanatoria o anche quello sul ricorso gerarchico.

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 a 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.

Bibliografia essenziale

R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, Torino, 2023; E. CASETTA, F. FRACCHIA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2023; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, 2021; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2022; G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022; G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, 2021; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, 2014; T. MARTINES (ediz. riveduta da G. SILVESTRI), *Diritto costituzionale*, Milano, 2022; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1991; M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2023; M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017; F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2021; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2023; M.R. SPASIANO, D. CORLETTO, M. GOLA, D.U. GALETTA, A. POLICE, C. CACCIAVILLANI, *La pubblica amministrazione e il suo diritto*, Milano, 2012.

CAPITOLO II

PROPRIETÀ E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

PROPRIETÀ E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO

SOMMARIO: 1. La nozione di diritto urbanistico. – 2. I beni pubblici e i beni comuni. – 3. 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 posti a tutela dei c.d. "interessi differenziati". – 7.1. Verso una sorta di "rinaturalizzazione" degli ambienti antropizzati. – 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. – *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 chiaro 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 di attuazione.

2. *I beni pubblici e i beni comuni*

L’ordinamento giuridico italiano 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, 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 pubblicistica 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 essi 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 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.

Al riguardo, seppur non esplicitamente previsti dal Codice civile, meritano di essere menzionati, in considerazione dell'analogo regime giuridico, i beni appartenenti al c.d. **demanio civico**. Si tratta di fondi formalmente demaniali, ma rispetto ai quali comunità stabilmente insediate in un determinato territorio sono titolari (spesso sin dal Medio Evo) di particolari diritti (i c.d. **usi civici**) che le abilitano ad esercitare, in via esclusiva, attività connesse di solito con l'agricoltura e la pastorizia (pascolo delle greggi, taglio dell'erba, raccolta dei funghi, ecc.). Peraltro, detti usi civici possono anche insistere su terreni di proprietà privata ed allora si parla di terreni privati "gravati" da uso civico per sottolineare come, in questo caso, il proprietario non abbia la completa disponibilità del bene, essendogli sostanzialmente precluso ogni atto incompatibile con l'uso civico riconosciuto in favore della collettività (ad esempio ogni atto che contrasti con l'esercizio del diritto alla raccolta della legna – il c.d. legnatico – da parte degli abitanti di una particolare zona). Venendo ai **beni del patrimonio indisponibile** il codice civile ne prevede un'elencazione all'art. 826 c.c.. La caratteristica principale è che essi non possono 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, salvo particolari eccezioni, 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 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: essi sono, pertanto, 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 in parte separato dalla logica dell'appartenenza del bene al soggetto pubblico, tendendo verso 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) – può anche prescindere da un regime di appartenenza incentrato sulla dicotomia proprietà pubblica/proprietà privata, introducendo 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 pur suscitando l'interesse della dottrina (nazionale e internazionale), difetta ancora oggi di una sistematizzazione organica della relativa disciplina.

3. *L'espropriazione per pubblica utilità*

Il privato 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 è invece legato alla necessità di riparare quest'ultimo dal pregiudizio patito dal fenomeno espropriativo.

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

L'espropriazione per pubblica utilità 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.

In particolare, l'art. 3 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 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 e per un recente esempio in tal senso si veda l'art. 51, comma 2, del d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle Comunicazioni Elettroniche) come modificato dall'art. 30 bis D.L. 17 maggio 2022, n. 50 (convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2022, n. 91) laddove sembra attribuire agli stessi "*operatori*" che devono realizzare impianti di reti di comunicazione elettronica, la possibilità di esperire direttamente, senza l'ausilio dei Comuni interessati, la procedura di espropriazione allorché "*siano andati falliti o non sia stato possibile effettuare, i tentativi di bonario componimento con i proprietari dei fondi*" interessati dalla realizzazione dei suddetti impianti.

Il **promotore dell'espropriazione** (soggetto, pubblico o privato, che chiede l'espropriazione).

Sul piano procedimentale, il Testo Unico, anzitutto, svolge, all'art. 4, alcune precisazioni in merito ai beni espropriabili specificando che i beni appartenenti al demanio pubblico "*non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione*" mentre per i beni "*gravati da uso civico*" l'eventuale procedura espropriativa deve essere preceduta dal mutamento di destinazione d'uso dell'area qualora l'opera di pubblica utilità risulti incompatibile con l'esercizio dell'uso civico.

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 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'espropriativo, 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, indicando le somme che offre al proprietario. 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 può aprirsi una fase procedimentale ulteriore che prevede per la **determinazione definitiva** del giusto ristoro, l'intervento di 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, ecc.), 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, è consentito all'autorità amministrativa di **immettersi nel temporaneo possesso** dei beni privati, anche diversi da quelli oggetto della procedura espropriativa, prima che sia 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 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 addiviene 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 un'area con conseguente estinzione di qualsiasi diritto del privato (v. *supra* § 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 pri-

vato 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, sociale 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 graduale 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 pianificatrici 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 gene-**

rali 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 (ormai non più adottabili e già non operativi in quasi tutti i Comuni); (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 (i Comuni), che ad esse devono uniformarsi nell'adozione 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 varianti, 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 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 e spesso recepito dalle diverse leggi urbanistiche regionali).

7. *I vincoli posti 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 "differenziati", 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** (per il 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. Infine, deve segnalarsi come sia destinato, nel prossimo futuro, ad incidere profondamente in ambito pianificatorio, l'interesse alla diffusione sul territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, rientrante in un più ampio progetto di completa decarbonizzazione del sistema energetico e economico nazionale secondo gli obiettivi e le politiche delineate nel c.d. Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

7.1. *Verso una sorta di "rinaturalizzazione" degli ambienti antropizzati*

A fronte dei rischi dovuti al dissesto idrogeologico (allagamenti e/o inondazioni) e delle conseguenze derivanti dai cambiamenti climatici, la pianificazione deve tener conto del nuovo dettato dell'art. 9 Cost. (v.

infra cap. VII), laddove impone di tutelare “*l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi*”.

La nuova disposizione costituzionale intende infatti indirizzare l’ordinamento verso un allineamento della funzione amministrativa al disegno personalistico su cui si fonda la stessa Costituzione secondo una chiave ecologizzante la quale, a sua volta, dovrebbe favorire interventi di “rinaturalizzazione” del territorio, anche alla luce degli obiettivi fissati in ambito eurounitario (secondo la strategia dell’UE sulla biodiversità per il 2030), per restituire alla natura il suo assetto originario ed aumentare, così, i benefici che gli ecosistemi naturali apportano alla società.

In quest’ottica, quindi, risulterebbe più coerente con l’impianto costituzionale una pianificazione che, proprio per abbassare i rischi idrogeologici (senza con ciò pregiudicare gli interessi economici e sociali), da un lato delocalizzi nuovi insediamenti e infrastrutture, dall’altro favorisca la “rinaturalizzazione” di terreni abbandonati o aree dismesse (coerentemente, peraltro, con diverse iniziative assunte, in tal senso, a livello regionale).

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 prevedeva, 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, al riguardo, come la più recente legislazione regionale in materia tenda ad una graduale eliminazione dello stesso istituto del Pdf, non ammettendo né varianti, né, tanto meno, rinnovi dello stesso: allorquando un Comune dotato di un Pdf intenda rinnovare il proprio assetto urbanistico, pertanto, esso 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 svi-

luppo territoriale indicata a livello regionale, adeguandola e modellandola secondo le peculiari esigenze dell'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 e provinciale – 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 tra 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, manifestamente irrazionali, in relazione alle esigenze che si intendono 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 (c.d. 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, o incrementando l'entità di aree verdi rispetto al minimo prescritto).

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 (almeno) 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 pianificazione 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 discipline del territorio (astrattamente) razionali, quanto spesso inattuabili, 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, 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* finiscono per configurare un assetto del territorio fortemente limitativo. È evidente, infatti, 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 (come già osservato, 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, 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. A tal proposito la giurisprudenza, nel distinguere tra varianti riguardanti particolari aree del P.R.G. e varianti che comportano una nuova e complessiva definizione del programma urbanistico perseguito dall'amministrazione comunale, ha precisato che soltanto nel primo caso (variante particolare) sussiste l'obbligo di una puntuale motivazione mentre nella seconda ipotesi (variante generale) è sufficiente l'esplicitazione dei criteri posti a fondamento della nuova previsione urbanistica.

8.2. *Il procedimento*

L'amministrazione comunale che intenda dotarsi di un nuovo PRG deve 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 suc-

cessivi 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 di livello superiore (PTC).

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 **pubblicazione** 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. In tal senso, ad esempio, numerose leggi regionali prevedono una diversa tempistica e introducono modalità differenti di partecipazione. Tuttavia, non si potrebbero 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 influenzino 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 discriminatarietà** 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 immateriale, 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.

Ciò consente, tra l’altro, di distinguere la perequazione dalla **compensazione urbanistica** che non è diretta a mitigare le disuguaglianze sorte per effetto della pianificazione urbanistica, ma serve piuttosto ad individuare, per i proprietari dei suoli destinati all’espropriazione, una forma di remunerazione alternativa a quella pecuniaria, consistente nell’attribuzione di diritti edificatori che potranno essere oggetto, anche in questo caso, di trasferimento in favore di terzi proprietari di aree destinate all’edificazione.

Il sistema perequativo risulta senza dubbio di complessa attuazione, sia per la controversa classificazione dei suoli che per l’esigenza di intervenire 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 “sfrut-

tamento” 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 proprio 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 si prefiggeva di 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 attuazione **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

tura 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, co.2, d.l. n. 9/1982).

In una prospettiva di superamento delle gravi incongruenze derivanti dalla inadeguata valorizzazione del “tempo” nell'ambito della gestione degli interventi di governo del territorio, la più recente legislazione regionale in materia urbanistica ha implementato un nuovo modello di pianificazione, definito “a due stadi”: come già osservato *supra*, 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, co. 2 del d.P.R. n. 380/2001).

Nei paragrafi che seguono saranno analizzati i caratteri essenziali e le finalità dei principali strumenti di pianificazione di terzo livello. 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 lato, 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 successivamente recepita dal legislatore statale, che 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.

Ciò premesso, 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. Nel dettaglio, 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 della approvazione definitiva del piano alla Giunta o al Consiglio comunale (e non alla Regione o alla Provincia). 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 pubbliche.

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 gli allineamenti e le prescrizioni di zona stabiliti dal piano stesso nella costruzione di nuovi edifici e nella modificazione di quelli esistenti. 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 è inizialmente intervenuto mediante il riconoscimento 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 e per i 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 tale piano è una mera facoltà, che viene esercitata nel caso si registri una forte domanda di abitazioni. Il PEEP 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 della **individuazione 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 economicamente 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, appunto, 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) relativamente alla 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 capitale 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 maggiore 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 ogniqualvolta 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 lottizzazione, 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 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 iniziativa 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 aree 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 di 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 "degrate" 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.

Vi sono, inoltre, i Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile (PRUSST) che, in base alle disposizioni del D.M. 8 ottobre 1998, dovrebbero agevolare: 1) la realizzazione di attrezzature in grado di promuovere occasioni di sviluppo sostenibile sul piano economico, ambientale e sociale; 2) la realizzazione di un sistema integrato di attivi-

tà finalizzato all'ampliamento e alla realizzazione di insediamenti industriali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane, centrali o periferiche, interessate da fenomeni di degrado.

Detti programmi possono riguardare diversi ambiti territoriali identificati in base ad apposite caratteristiche fisiche, culturali e produttive. Più precisamente si distingue tra: a) sistemi metropolitani caratterizzati da deficit infrastrutturale relativo alla gestione dei grandi bacini di mobilità; b) distretti insediativi che richiedono una migliore strutturazione della loro articolazione infraregionale; c) sistemi degli spazi di transizione e integrazione tra i sistemi urbani e i sistemi infrastrutturali del territorio.

Possono promuovere l'adozione di un PRUSST i comuni, o le provincie e le regioni previa intesa con le amministrazioni comunali, mentre svolgono il ruolo di promotori gli enti pubblici territoriali (regioni, provincie, comunità montane), altre amministrazioni pubbliche (amministrazioni dello stato, istituzioni universitarie, camere di commercio, ecc.) o soggetti privati (imprenditori, associazioni di categoria, società finanziarie, ecc.).

Gli investimenti per interventi privati devono corrispondere ad un importo non inferiore ad un terzo dell'investimento complessivo e i soggetti privati devono concorrere per una quota parte significativa, il cui ammontare viene quantificato dal soggetto promotore secondo criteri di convenienza e in considerazione della rilevanza degli interventi da effettuare (interventi individuati dagli stessi soggetti promotori insieme ai soggetti proponenti).

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 sullo stato di attuazione 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 conseguenziale 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.

Non può non evidenziarsi, comunque, come tali iniziative, essendo sostanzialmente indirizzate ad un ridisegno del tessuto urbano (allo scopo, ad esempio, di ampliare gli spazi destinati alla collettività) possano eventualmente confliggere con l'esigenza di mantenere inalterata, almeno nei suoi principali elementi identificativi, una determinata trama edilizia oppure le forme e i volumi di specifici edifici ritenuti di notevole pregio estetico-architettonico (e ciò indipendentemente dalla circostanza che si tratti di fabbricati risalenti a precedenti epoche storiche o di costruzioni contemporanee).

Relativamente a queste ipotesi, si registrano, comunque, diverse leggi regionali contenenti disposizioni finalizzate a proteggere, tra l'altro, le opere di architettura contemporanea considerate di significativo rilievo fornendo così una sorta di substrato normativo che consente alle singole amministrazioni comunali di intervenire a salvaguardia di opere di architettura contemporanea con appositi regolamenti nei quali si escludono interventi lesivi di immobili rappresentativi del patrimonio edilizio di un determinato ambito territoriale.

A tal proposito, meritano di essere pure ricordate 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.

Tra le altre esperienze di significativo interesse meritano di essere ricordati i **microprogetti di arredo urbano** regolati dall'art. 189, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016. Detto articolo, infatti, riconosceva alle amministrazioni comunali la possibilità di affidare ai cittadini residenti la sola manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano (ad es. aiuole o parchi) o di im-

mobili destinati ad attività collettive sociali e culturali, trasmettendo, così 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.

Attualmente, invece, l'art. 201 del nuovo Codice dei Contratti pubblici (D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) prevede che le attività descritte nel testo del previgente art. 189 – non riprodotto nel nuovo codice – possono essere oggetto di appositi contratti di partenariato sociale ossia di contratti che, in relazione a prestazioni di particolare rilevanza sociale, dovrebbero indirizzare lo svolgimento dell'azione dei pubblici uffici verso moduli organizzativi tendenti a favorire una sorta di amministrazione condivisa e l'attiva collaborazione dei cittadini nella gestione della cosa pubblica.

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, 2020; 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.; M. CALABRÒ, *Nuove prospettive di tutela per l'architettura contemporanea: il ruolo dell'urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 2, 2023, 95 ss.; M. CALABRÒ, G. MARI, *Rilevanza degli usi civici nella circolazione degli immobili*, in *Riv. giur. edilizia*, 4/2021, 143 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, 2021; 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 *Riv. 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; A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili*, Napoli, 2023; F. SALVIA, C. BEVILACQUA, N. GULLO, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2021; 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, 2020.

CAPITOLO III

EDILIZIA

EDILIZIA

SOMMARIO: 1. Le fonti della disciplina dell'attività edilizia. – 1.1. Il regolamento edilizio. – 1.2. La normativa tecnica per l'edilizia. – 1.3. Le norme per favorire l'eliminazione delle barriere architettoniche. – 1.4. Le norme per le costruzioni in zone sismiche. – 1.5. Le norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici. – 2. Gli interventi edilizi e il loro regime giuridico. – 3. Le diverse tipologie di interventi edilizi. – 4. L'attività edilizia libera. – 5. Gli interventi soggetti a Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (C.I.L.A.) – 6. L'attività edilizia subordinata a Segnalazione Certificata di Inizio Attività (S.C.I.A.). – 6.1. La procedura della S.C.I.A. edilizia. – 7. La S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire (c.d. Super S.C.I.A.). – 8. Gli interventi subordinati al rilascio del permesso di costruire. – 8.1. Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire. – 8.2. Le caratteristiche del permesso di costruire. – 8.3. L'onerosità del permesso di costruire. – 9. Gli strumenti edilizi per la rigenerazione urbana. – 9. 1. Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici. – 9.2. Il permesso di costruire convenzionato. – 9.3. Gli usi temporanei. – 10. L'agibilità degli edifici. – 11. Le attività di vigilanza urbanistica e di repressione degli abusi. – 11.1. Gli abusi edilizi: la lottizzazione abusiva. – 11.2. Gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali. – 11.3 Gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire e le tolleranze costruttive. – 11.4. Interventi eseguiti in base a permesso annullato. – 11.5. Interventi eseguiti in assenza o difformità dalla S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire. – 11.6 . Interventi eseguiti in assenza o difformità dalla S.C.I.A. – 11.7. I poteri sostitutivi regionali. – 12. La sanatoria degli abusi e il condono edilizio. – *Bibliografia essenziale.*

1. *Le fonti della disciplina dell'attività edilizia*

Le norme che disciplinano l'attività edilizia hanno un duplice scopo: consentire al privato l'esercizio del diritto di edificare che la Corte Costituzionale (sentenza n. 5/1980, vedi par. 8) ha ritenuto connaturale al diritto di proprietà; garantire che gli interventi edilizi siano realizzati secondo un disegno ordinato, delineato prima di tutto dal piano regolatore generale, in maniera tale che non contrastino con interessi pubblici superiori né ledano i diritti di altri soggetti privati. Per queste ragioni, la presenza di regole che disciplinano l'attività edilizia trova il suo primo fondamento nella **Costituzione**. L'art. 42 **Cost.**, infatti, riconosce e garantisce la **proprietà privata**

ma prevede altresì che sia la legge a determinarne i modi di godimento e i limiti, “allo scopo di assicurarne la funzione sociale”. È questa disposizione che giustifica l’esistenza di un regime autorizzatorio per la realizzazione di un intervento costruttivo (vedi par.2) o, ad esempio, la necessità che siano rispettati precisi parametri relativi alla distanza fra i fabbricati, ai limiti di densità edilizia o di altezza, che non possono quindi essere rimessi alla libera determinazione del privato. L’art. 42 della Costituzione legittima altresì la presenza di specifiche disposizioni limitative della proprietà edilizia contemplate dal **codice civile**, che devono essere integrate e coordinate con le regole di natura pubblicistica che disciplinano l’esercizio dell’attività edilizia.

L’attività edilizia incontra un limite anche nell’esigenza di tutelare il **paesaggio** e il **patrimonio storico e artistico della Nazione**, l’**ambiente** e la **biodiversità**, secondo quanto indicato dall’**art. 9** della Costituzione (vedi cap. 7). Per questa ragione, ad esempio, nel caso in cui si intenda eseguire un intervento edilizio su un bene culturale, dovranno rispettarsi i vincoli definiti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (il **D.lgs. 42/2004**); parimenti, l’esigenza di tutelare l’ambiente impone il rispetto anche di parametri di qualità ambientale per gli edifici (si pensi alle misure di sostenibilità energetica ed emissiva previste per gli interventi costruttivi).

La sintesi dei diversi interessi che intercetta l’attività edilizia è affidata al legislatore. La disciplina dell’attività edilizia, insieme all’urbanistica, è ricompresa nella materia “**governo del territorio**”, di cui all’art. 117, co. 2 Cost. Si tratta, quindi, di una materia di **legislazione concorrente**, per la quale è riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. Urbanistica ed edilizia, del resto, sono strettamente collegate fra di loro; non a caso, l’art. 1 della legge fondamentale urbanistica (l. 1150/1942) individua fra gli scopi dell’urbanistica anche la disciplina dell’ “incremento edilizio dei centri abitati”.

La norma di riferimento principale è il **Testo Unico dell’attività edilizia**, il **D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380** (di seguito anche Testo Unico) che, ai sensi dell’art. 1, contiene “i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell’attività edilizia” che fanno da cornice alla legislazione regionale. Si tratta di un testo normativo emanato con l’obiettivo di riordinare la copiosa legislazione nazionale fino ad allora esistente in materia edilizia, allo scopo di assicurare una disciplina uniforme delle diverse tipologie degli interventi edilizi e del correlato regime giuridico, anche semplificando le regole fino ad allora esistenti. I contenuti originari del Testo Unico sono stati oggetto di numerosi interventi di riforma, soprattutto nella parte relativa alla definizione degli interventi edilizi e nella disciplina dei titoli abilitativi (vedi par. 2 e seguenti), allo scopo di semplificare maggiormente gli adem-

pimenti a carico del privato e accelerare i tempi per la realizzazione degli interventi edilizi.

L'attività legislativa delle Regioni deve quindi svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali desumibili dalle disposizioni contenute nel Testo Unico (art. 2, co.1, Testo Unico); tuttavia, per garantire che anche la legislazione regionale sia conforme a tali principi, fino a quando le Regioni non modificano o aggiornino la normativa preesistente, a esse si applicano anche le norme di dettaglio contenute nella legislazione statale. Quest'ultime, a differenza di quelle che contengono i principi fondamentali, sono norme c.d. cedevoli, che "arretrano" lasciando il posto a quelle regionali appena queste siano emanate.

1.1. *Il regolamento edilizio*

Fra le fonti della disciplina dell'attività edilizia particolare rilievo ha il **regolamento edilizio**.

La Costituzione (art.117) attribuisce ai Comuni la potestà regolamentare per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale è una delle **funzioni fondamentali** attribuite ai Comuni ai sensi dell'art. 117, co. 1 lett. p) Cost.; per l'esercizio di tale funzione, il regolamento edilizio (art. 4, co. 1 Testo Unico) contiene la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi.

L'obbligo per i Comuni di dotarsi di un regolamento edilizio era già previsto dall'art. 33 della legge fondamentale urbanistica, abrogato dall'art. 4 del Testo Unico. Sia la norma precedente che quella attuale si limitano a indicare i contenuti essenziali del regolamento, lasciandone ai Comuni la definizione in concreto. Di conseguenza, ognuno degli 8000 comuni italiani si era dotato di un regolamento edilizio dai contenuti diversi, spesso divergenti nelle definizioni, molti dei quali obsoleti e disallineati con i principi del Testo Unico; l'effetto complessivo era una generale mancanza di chiarezza sulla terminologia edilizia, una disparità di trattamento sia per i cittadini che per gli operatori del settore (imprese edili, progettisti) sottoposti a regole diverse a seconda di dove fosse collocato l'intervento da realizzare e una generale mancanza di semplificazione.

Nel 2014, nell'ambito di un più ampio intervento volto anche ad accrescere la semplificazione amministrativa (il c.d. decreto "sblocca Italia", d.l. 133/2014 convertito nella l.133/2014) è stata prevista (art. 4, co. 1 *sexies*) l'adozione di un **regolamento edilizio tipo**, rimesso alla definizione di Go-

verno, regioni e autonomie locali in sede di Conferenza Unificata, in attuazione del principio di leale collaborazione. Lo schema del regolamento si precisava che avrebbe dovuto indicare “i requisiti prestazionali degli edifici, con particolare riguardo alla sicurezza e al risparmio energetico”.

L'intesa è stata raggiunta nel 2016, coinvolgendo nei lavori anche gli Ordini professionali, l'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) e vari settori di Confindustria (cioè la principale associazione di rappresentanza delle imprese manifatturiere e di servizi in Italia). Lo schema del regolamento edilizio tipo si compone anche di due allegati: un primo, contenente le definizioni uniformi (ad esempio, cosa si intende per “superficie totale”; “sottotetto”, “edificio”, “veranda” ecc..) e un secondo con la ricognizione di tutte le disposizioni sovraordinate incidenti sugli usi e le trasformazioni del territorio e sull'attività edilizia.

In base a quanto convenuto nell'intesa, le Regioni, entro centottanta giorni dalla sua adozione, avrebbero dovuto provvedere al recepimento dello schema del regolamento edilizio tipo e delle definizioni uniformi, stabilendo altresì i metodi, le procedure e i tempi (comunque non superiori a centottanta giorni), per l'adeguamento in sede comunale. I Comuni quindi, entro questo termine, avrebbero dovuto procedere ad adeguare i preesistenti regolamenti; in mancanza, le definizioni uniformi e le disposizioni sovraordinate in materia edilizia avrebbero comunque trovato diretta applicazione, sostituendosi a quelle comunali incompatibili. Nel caso invece di mancato recepimento da parte delle Regioni, i Comuni possono comunque provvedere all'adozione dello schema del regolamento edilizio tipo.

I contenuti fissati dall'intesa costituiscono (art. 4, co. 1 *sexies* Testo Unico) “livello essenziale delle prestazioni, concernenti la tutela della concorrenza e i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, ai sensi dell'art. 117, co. 1, lett. m) della Cost.: questo significa che nessuna Regione o Comune può prevedere livelli inferiori a quelli individuati con l'intesa (si pensi, ad esempio, ai requisiti prestazionali degli edifici riferiti all'efficienza energetica e al comfort abitativo). Le amministrazioni comunali, nella loro autonomia, possono individuare requisiti tecnici integrativi e complementari, nei limiti della normativa sovraordinata.

Le disposizioni del regolamento edilizio devono essere coordinate con quelle delle **norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale** (N.T.A.), anch'esse aventi natura regolamentare. Entrambe, infatti, concorrono a definire le condizioni alle quali può essere concretamente realizzato l'intervento edilizio.

Le norme tecniche di attuazione si riferiscono puntualmente a ogni zona in cui è articolato il piano regolatore generale, indicano per ciascuna di esse gli interventi ammessi e con quali caratteristiche e limiti. Il regolamento

edilizio, invece, ha una portata più generale e contiene una serie di prescrizioni procedurali amministrative (ad esempio: come formulare la richiesta di riesame di una pratica), norme procedimentali sull'esecuzione dei lavori (ad esempio: cosa fare qualora sia necessaria l'occupazione di suolo pubblico) e un complesso di disposizioni generali per tipologia di intervento (ad esempio: caratteristiche costruttive e funzionali degli edifici; disposizioni sulla numerazione civica, indicazioni per la promozione e salvaguardia del decoro urbano, regole tecniche e requisiti qualitativi per la realizzazione e salvaguardia di parchi urbani e giardini).

1.2. La normativa tecnica per l'edilizia

Il Testo unico dedica una parte specifica (Parte II) alle **norme tecniche** che devono essere rispettate per la corretta esecuzione dell'intervento. Si tratta di una serie di disposizioni che mirano a garantire che l'attività edilizia sia realizzata in conformità a standard tecnici uniformi su tutto il territorio nazionale. Il Testo Unico (art. 53) elenca quali sono le **tipologie costruttive ammesse** (struttura intelaiata in cemento armato normale o precompresso, acciaio o sistemi combinati dei predetti materiali; struttura a pannelli portanti; struttura in muratura; struttura in legname) e le relative caratteristiche, indicando anche gli adempimenti necessari alla loro realizzazione. Ad esempio, per realizzare una struttura in cemento armato, la progettazione deve essere affidata a un tecnico abilitato iscritto nel relativo albo e l'esecuzione deve avvenire anch'essa sotto la direzione di un tecnico abilitato e iscritto all'albo. Le opere realizzate devono essere denunciate dal costruttore allo sportello unico (vedi par. 6.1) tramite posta elettronica certificata ed è previsto un sistema di controlli e sanzioni anche penali per il mancato rispetto degli adempimenti previsti per tali tipologie di costruzioni.

Il Testo Unico affida inoltre a decreti ministeriali la specificazione delle norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi, che devono essere applicate "in tutti i comuni della Repubblica" (art. 52).

1.3. Le norme per favorire l'eliminazione delle barriere architettoniche

Fra le norme tecniche indicate dal Testo Unico (Parte II, Capo III) vi sono anche una serie di misure per favorire il superamento e l'eliminazione delle **barriere architettoniche** negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico. In particolare, la definizione delle prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati è affidata a un decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti. Il Testo Unico (art. 77) indica comunque gli elementi che a tal fine devono essere

necessariamente contenuti nella progettazione, prescrivendo l'obbligo di allegare al progetto la dichiarazione del professionista abilitato di conformità degli elaborati alle disposizioni in materia di eliminazione delle barriere architettoniche. Le opere finalizzate all'eliminazione delle barriere architettoniche possono essere realizzate in deroga alle norme sulle distanze previste dai regolamenti edilizi (art. 79 Testo Unico), ma devono comunque rispettare le norme antisismiche, di prevenzione degli incendi e degli infortuni (art. 80 Testo Unico). Norme specifiche sono dedicate anche agli edifici pubblici e a quelli privati aperti al pubblico, allo scopo di garantire la piena accessibilità di questi spazi alle persone con handicap; a tal fine, i comuni sono chiamati ad adeguare i propri regolamenti edilizi alle disposizioni sull'eliminazione delle barriere architettoniche che prevalgono su quelle contrastanti dei regolamenti. In ogni modo, tutte le opere realizzate negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in difformità dalle disposizioni vigenti in materia di accessibilità e di eliminazione delle barriere architettoniche, nelle quali le difformità siano tali da rendere impossibile l'utilizzazione dell'opera da parte delle persone handicappate, sono dichiarate inagibili (art. 82, co. 6 Testo Unico. Su agibilità, vedi par. 10).

1.4. Le norme per le costruzioni in zone sismiche

Il Testo unico si occupa anche delle **costruzioni in zone sismiche**, cioè di "tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità" (art. 83 Testo Unico) che devono essere realizzate nelle **zone** dichiarate **sismiche** sulla base di specifici parametri normativi. In particolare, con l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003 sono stati fissati i principi generali in base ai quali le Regioni devono procedere alla classificazione sismica del territorio, secondo quanto delegatogli dall'art. 83, co. 3 del Testo Unico. Ogni Regione ha distribuito i comuni in quattro zone: la Zona 1, cioè la più pericolosa, in cui la probabilità che capiti un forte terremoto è alta; la Zona 2 dove i terremoti sono possibili; la Zona 3 dove i terremoti forti sono meno probabili rispetto alle prime due e la Zona 4, la meno pericolosa, con una probabilità molto bassa. Solo per quest'ultima è rimessa alle Regioni la facoltà di prescrivere l'obbligo di progettazione antisismica.

Le norme tecniche per le costruzioni sono state riunite nel Decreto Ministeriale 14 gennaio 2008 e, sulla base di quanto indicato dal Testo unico, "forniscono i criteri generali di sicurezza, precisano le azioni che devono essere utilizzate nel progetto, definiscono le caratteristiche dei materiali e dei prodotti e, più in generale, trattano gli aspetti attinenti alla sicurezza strutturale delle opere" (art.1 D.M.).

Il Testo unico contiene altresì le norme procedurali (art. 93 ss.) necessa-

rie all'avvio delle costruzioni in tali zone. Chiunque intenda procedere a costruzioni, riparazioni e sopraelevazioni, è tenuto a darne **preavviso scritto** allo sportello unico, che provvede a trasmetterne copia al competente ufficio tecnico della regione, allegando il progetto, in doppio esemplare e debitamente firmato da un ingegnere, architetto, geometra o perito edile iscritto nell'albo, nei limiti delle rispettive competenze, nonché dal direttore dei lavori (art. 93 Testo Unico). Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio (vedi par. 2), nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza preventiva **autorizzazione** del competente ufficio tecnico della regione, che deve essere rilasciata entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di autorizzazione si intende formato il **silenzio assenso** (art.94 Testo Unico).

Per assicurare il rispetto delle norme in materia di costruzioni in zone sismiche, il Testo Unico prevede altresì una sistema di vigilanza e sanzioni affidato ad ufficiali di polizia giudiziaria, ingegneri e geometri degli uffici tecnici delle amministrazioni statali e degli uffici tecnici regionali, provinciali e comunali, alle guardie doganali e forestali, agli ufficiali e sottufficiali del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e in generale a tutti gli agenti giurati a servizio dello Stato, delle province e dei comuni.

1.5. Le norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici

Fra le norme tecniche inserite nel Testo unico (art. 122 ss.) vi sono anche quelle per il **contenimento del consumo di energia negli edifici**. Si tratta di una serie di disposizioni con le quali il legislatore mira a regolare i consumi di energia negli edifici pubblici e privati, qualunque ne sia la destinazione d'uso, occupandosi altresì dell'esercizio e della manutenzione degli impianti esistenti. L'obiettivo è incentivare l'uso di energie da fonti rinnovabili mediante agevolazioni e semplificazioni – quali, ad esempio, la riduzione del costo di costruzione o prevendo maggioranze semplici per le delibere assembleari condominiali a ciò finalizzate – e comunque prescrivendo un obbligo generale di progettare gli edifici pubblici e privati e gli impianti non di processo ad essi associati in modo tale da contenere al massimo, in relazione al progresso della tecnica, i consumi di energia termica ed elettrica. Le fonti rinnovabili sono elencate all'art. 1, co. 3 della l. 10/1991 (che contiene le "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia") e sono, in particolare: il sole, il vento, l'energia idraulica

ca, le risorse geotermiche, le maree, il moto ondoso e la trasformazione dei rifiuti organici ed inorganici o di prodotti vegetali.

Più in generale, i consumi di energia termica ed elettrica ammessi per gli edifici sono fissati in relazione alla destinazione d'uso, agli impianti di cui sono dotati e alla zona climatica di appartenenza, sulla base dei criteri generali tecnico costruttivi indicati dai decreti ministeriali emanati in attuazione dell'art. 4 della l. 10/1991 (art. 124 Testo Unico).

Il Testo Unico prevede altresì che gli edifici siano dotati di **certificazione energetica**, affidata a un soggetto abilitato che attesti le prestazioni energetiche dell'edificio. La certificazione energetica è oggi sostituita dall' **A.P.E.** cioè l'**attestato di prestazione energetica**, che attesta la prestazione globale energetica dell'edificio. Si tratta di uno strumento che consente la valutazione della convenienza economica dell'acquisto o della locazione dell'immobile certificato ma che permette altresì di valutare la convenienza della realizzazione di interventi di riqualificazione energetica. Per questa ragione, il proprietario è tenuto a produrlo in caso di vendita o di locazione dell'edificio e i corrispondenti annunci immobiliari devono riportare gli indici di prestazione energetica dell'involucro e globale dell'edificio o dell'unità immobiliare e la classe energetica corrispondente. La certificazione ha durata di dieci anni a partire dal suo rilascio ed è aggiornata a ogni intervento di ristrutturazione o riqualificazione che modifichi la classe energetica dell'edificio o dell'unità immobiliare.

Nel 2014 sono state introdotte anche le **norme per l'infrastrutturazione digitale degli edifici** (art. 135 *bis* Testo Unico) che per tutti gli edifici per i quali il permesso di costruire sia stato richiesto dopo il 1 gennaio 2015 richiede una serie di infrastrutture finalizzate a consentire l'accesso alla banda larga. Per i nuovi edifici il cui permesso di costruire sia stato richiesto dopo il 1 gennaio 2022 e per le ristrutturazioni per le quali è necessario il medesimo titolo abilitativo è obbligatoria l'**etichetta di "edificio predisposto alla banda ultra larga"**, rilasciata da un tecnico abilitato che dovrà essere inserita anche fra i documenti necessari ai fini della agibilità (vedi par.10).

2. Gli interventi edilizi e il loro regime giuridico

L'attività edilizia si manifesta in varie forme e può avere un impatto differente sul territorio: è evidente come la costruzione di un nuovo edificio sia diversa dalla ritinteggiatura di una facciata o come la demolizione e ricostruzione di un immobile abbia un impatto più significativo rispetto alla redistribuzione funzionale dei suoi spazi interni. Per questa ragione, il regime giuridico non può essere uguale per tutti gli interventi ma deve essere proporzionato alla loro rilevanza.

Il Testo Unico accoglie questa impostazione: raggruppa innanzitutto gli **interventi edilizi** in macrocategorie, di cui riporta la definizione giuridica (art. 3); prevede poi per ciascuna di esse un diverso trattamento giuridico (parte I, titolo II), distinguendo fra **attività edilizia libera** e **attività soggetta a titolo abilitativo**.

3. *Le diverse tipologie di interventi edilizi*

Seguendo l'elencazione dell'art. 3, sono “**interventi di manutenzione ordinaria**” (art. 3, co.1, lett. a Testo Unico) quelli che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti.

Si tratta quindi di interventi che non incidono sulla struttura dell'edificio ma mirano a garantirne l'efficienza e la funzionalità. Lo sono ad esempio, la ritinteggiatura di una facciata non soggetta a vincolo culturale; la riparazione, sostituzione o rinnovamento della pavimentazione esterna e interna; l'installazione la riparazione, sostituzione, rinnovamento delle inferriate o di altri sistemi anti intrusione; la riparazione, sostituzione, installazione di un controsoffitto non strutturale; il cambio dei sanitari.

Negli **interventi di manutenzione straordinaria**, in base a quanto previsto dall'art. 3, co. 1, lett. b), sono ricomprese 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 mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico.

Appartengono a questa categoria anche il **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.

Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono comprese anche le **modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati** necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso, che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, purché l'intervento risulti conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia ad oggetto immobili sottoposti a tutela ai sensi del D.lgs. 42/2004.

Gli **interventi di restauro e di risanamento conservativo**, ai sensi dell'art.

3, co. 1, lett. c), 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 con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi. Tali interventi comprendono il **consolidamento**, il **ripristino** e il **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.

L'art. 3, al comma 1, lett. d) qualifica come **interventi di ristrutturazione edilizia** 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.

Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli **interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche**, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico (c.d. **demolizione e ricostruzione**). L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, **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 sia possibile accertarne la preesistente consistenza.

Per edifici sottoposti a tutela e per quelli localizzati nel centro storico (Zona A) o negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico, la demolizione e ricostruzione così come gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano **mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria**. Nel caso di interventi su edifici in Zona A o assimilate sono comunque fatte salve le diverse disposizioni previste dalle leggi regionali o dagli strumenti urbanistici.

Le definizioni degli interventi edilizi elencate all'art. 3 del Testo Unico rappresentano **principi fondamentali** della materia riservati all'ordinamento

statale; sono dunque uniformi su tutto il territorio nazionale senza la possibilità di una autonoma disciplina regionale.

4. *L'attività edilizia libera*

L'**attività edilizia libera** è quella non soggetta a titolo abilitativo. L'aggettivo "libera" indica quindi la possibilità di avviare tali interventi senza la necessità della preventiva autorizzazione dell'amministrazione (con il permesso di costruire) o senza presentare preventivamente la segnalazione certificata di inizio attività. Non significa però che il privato sia "libero" dall'osservanza di qualsiasi regola: innanzitutto rientrano in tale categoria solo gli interventi indicati nell'elenco dell'art. 6 del Testo Unico, a cui possono aggiungersi quelli indicati dalle leggi regionali. Il Testo Unico (art. 5, co.6) riconosce infatti questa facoltà alle regioni, escludendo però da tale estensione gli interventi subordinati a permesso di costruire e quelli soggetti a segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire (v. par.8 e par. 7)

Gli interventi, inoltre, devono essere realizzati tenuto conto delle prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'elenco degli **interventi di attività edilizia libera** è stato progressivamente ampliato dal legislatore, nell'intento di snellire il regime amministrativo di alcune attività caratterizzate da uno scarso impatto sul territorio. Oltre ai già ricordati interventi di manutenzione ordinaria vi rientrano (art. 6 Testo Unico):

- gli interventi di installazione delle pompe di calore aria-aria di potenza termica utile nominale inferiore a 12 Kw;
- gli interventi volti all'eliminazione di barriere architettoniche che non comportino la realizzazione di ascensori esterni, ovvero di manufatti che alterino la sagoma dell'edificio;
- gli interventi di realizzazione e installazione di vetrate panoramiche amovibili e totalmente trasparenti, cosiddette VEPA, dirette ad assolvere a funzioni temporanee di protezione dagli agenti atmosferici, miglioramento delle prestazioni acustiche ed energetiche, riduzione delle dispersioni termiche, parziale impermeabilizzazione dalle acque meteoriche dei balconi aggettanti dal corpo dell'edificio o di logge rientran-

ti all'interno dell'edificio, purché tali elementi non configurino spazi stabilmente chiusi con conseguente variazione di volumi e di superfici, come definiti dal regolamento edilizio-tipo, che possano generare nuova volumetria o comportare il mutamento della destinazione d'uso dell'immobile anche da superficie accessoria a superficie utile (...)

- le 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;
- i movimenti di terra strettamente pertinenti all'esercizio dell'attività agricola e le pratiche agro-silvo-pastorali, compresi gli interventi su impianti idraulici agrari;
- le serre mobili stagionali, sprovviste di strutture in muratura, funzionali allo svolgimento dell'attività agricola;
- le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, 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;
- le 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, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate e non accessibili, vasche di raccolta delle acque, locali tombati;
- i pannelli solari, fotovoltaici, a servizio degli edifici, come definiti alla voce 32 dell'allegato A al regolamento edilizio-tipo (v. par. 1.1), o degli impianti radioelettrici di cui all'articolo 87 del codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (cioè, posti su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici o collocati a terra in adiacenza, da realizzare al di fuori della zona A) di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444;
- le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici;
- le vasche di raccolta di acque meteoriche per uso agricolo fino a un volume massimo di 50 metri cubi di acqua per ogni ettaro di terreno coltivati.

Per meglio guidare l'interprete nell'individuazione, in concreto, degli interventi ricompresi nelle categorie descritte dal Testo Unico e garantire omogeneità di regime giuridico in tutto il territorio nazionale, nell'ambito di una serie di misure mirate a semplificare l'azione amministrativa e rendere più semplice l'interlocuzione con essa del cittadino avviate nel 2016

(vedi par.6), nel 2018 è stato emanato il **Glossario dell'attività edilizia libera** (Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 2 marzo 2018) che contiene l'elenco delle categorie di intervento, indica le principali opere che possono essere realizzate per ciascun elemento edilizio e, anche se in maniera non esaustiva, quali sono i principali elementi oggetto di intervento. Ad esempio: per l'eliminazione delle barriere architettoniche, individua come attività edilizia libera l'installazione, riparazione, sostituzione, rinnovamento, messa a norma di un ascensore o di un montacarichi, purché non incida sulla struttura portante; l'installazione, riparazione, sostituzione, rinnovamento, messa a norma di un servoscala e assimilabili. Per le opere contingenti temporanee (art. 6, lett. e bis) l'installazione di gazebo o tensostrutture (o assimilabili), stand fieristici o elementi espositivi vari, richiedendo per tutti una previa comunicazione di avvio lavori.

5. *Gli interventi soggetti a Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (C.I.L.A.)*

Vi è una categoria di interventi per i quali, pur non essendo necessario un titolo abilitativo, è comunque richiesta la comunicazione all'amministrazione prima dell'inizio dei lavori. Non si tratta della trasmissione di un'informazione qualunque: questa comunicazione deve essere infatti redatta e firmata da un tecnico abilitato che attesta, sotto la propria responsabilità, 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 comunicazione contiene, altresì, i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori. Questa attività del tecnico abilitato si chiama **asseverazione**: da qui la sua denominazione di Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata, indicata anche con l'acronimo **C.I.L.A.** (art. 6 *bis* Testo Unico).

La C.I.L.A. **non è un titolo abilitativo**: i lavori che siano iniziati senza la sua preventiva trasmissione non sono abusivi (vedi par.11); la sua omissione comporta solo una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.000 euro, ridotta di due terzi qualora la comunicazione sia fatta spontaneamente quando ancora l'intervento è in corso di esecuzione (art. 6 *bis*, co. 5 Testo Unico). Questo regime sanzionatorio presuppone che l'intervento sia fra quelli sottoposti a C.I.L.A.; diversamente, ci si troverà nella diversa fattispecie di attività compiuta in assenza di titolo abilitativo (vedi par. 11.2).

Parallelamente a quanto disposto per l'attività edilizia libera, anche per gli interventi sottoposti a C.I.L.A. sono comunque necessari la conformità

urbanistica, il rispetto del regolamento edilizio, della disciplina urbanistico-edilizia vigente come pure delle altre normative di settore: le norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico e delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio.

Il Testo Unico (art. 6 *bis*, co. 1) non elenca espressamente gli interventi sottoposti a C.I.L.A. ma **li indica per differenza**: “sono tutti quelli non riconducibili all'elenco di cui agli articoli 6 (attività edilizia libera), 10 (interventi subordinati a permesso di costruire) e 22 (interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività). A questi possono aggiungersi quelli ulteriori indicati dalle Regioni, in virtù della facoltà riconosciutagli dall'art. 6 *bis* co.4 del Testo Unico.

Seguendo il criterio per differenza indicato dal Testo Unico, si tratta di interventi non ricompresi nell'elenco dell'art. 6 e che si pongono, quanto a impatto sul territorio, in una “via di mezzo” fra quelli rientranti nell'attività edilizia libera e quelli sottoposti a segnalazione certificata di inizio attività. Non a caso, l'attività soggetta a C.I.L.A. viene anche definita “**semi-libera**”.

Per identificare questi interventi è allora necessario passare in rassegna le ulteriori macro-categorie di interventi edilizi definite dal Testo unico all'art. 3 e verificare quali fra di esse siano sottoposte a segnalazione certificata di inizio attività – S.C.I.A. e quali a permesso di costruire, in maniera tale da individuare l'attività sottoposta a C.I.L.A.

6. *L'attività edilizia subordinata a Segnalazione Certificata di Inizio Attività (S.C.I.A.)*

In base all'art. 22 del Testo Unico sono subordinati a S.C.I.A.:

- a) gli interventi di manutenzione straordinaria, qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio o i prospetti;
- b) gli interventi di restauro e di risanamento conservativo, qualora riguardino le parti strutturali dell'edificio;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia che non sono subordinati a permesso di costruire.

Il testo normativo lascia intendere quindi che non tutti gli interventi di manutenzione straordinaria o di restauro e risanamento conservativo sono subordinati a S.C.I.A. e che una parte di essi può essere realizzata anche mediante C.I.L.A. Parimenti, per una parte delle attività di ristrutturazione edilizia deve essere rilasciato il permesso di costruire.

Per consentire la corretta individuazione del regime giuridico dell'intervento, con il d.lgs. 222/2016 (c.d. decreto S.C.I.A. 2) sono stati specificati

(nella tabella A allegata al decreto) i casi in cui è necessaria la S.C.I.A., la C.I.L.A. o il permesso di costruire oppure non serva alcuna comunicazione o titolo abilitativo (il glossario dell'attività edilizia libera, prima menzionato, è collegato a tale tabella).

Sulla base di tale tabella, per la **manutenzione straordinaria leggera** è sufficiente la **C.I.L.A.**: si tratta degli interventi indicati all'art. 3, co.1, lett. b) del Testo Unico e che non alterano la volumetria complessiva dell'edificio, non comportano mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso, non modificano la sagoma e i prospetti dell'edificio e non riguardano le parti strutturali dell'edificio.

Per la **manutenzione straordinaria pesante**, cioè gli interventi che riguardano le parti strutturali dell'edificio, è necessaria la **S.C.I.A.**

Il **restauro e risanamento conservativo leggero** è quello che non incide sulle parti strutturali dell'edificio e può essere affidato a **C.I.L.A.**; diversamente, si tratta di **restauro e risanamento conservativo pesante** per cui occorre la **S.C.I.A.**

La **ristrutturazione edilizia semplice o leggera** è subordinata a **S.C.I.A.** La tabella A la identifica in tutti quegli interventi che non presentano i caratteri della ristrutturazione ricostruttiva, cioè che non prevedano la completa demolizione dell'edificio preesistente e che non aumentino il volume complessivo, non modifichino la sagoma degli edifici vincolati, non modifichino i prospetti dell'edificio e non comportino mutamento d'uso urbanisticamente rilevante nel centro storico. Nel caso di interventi di **demolizione e ricostruzione**, la S.C.I.A. è ammessa se si mantiene la stessa volumetria dell'edificio preesistente (salvo le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento della normativa antisismica), la stessa sagoma se l'immobile è sottoposto a vincolo paesaggistico o storico ambientale o sia preesistente nel centro storico.

Per la **ristrutturazione edilizia pesante**, invece, è necessario richiedere il permesso di costruire oppure la S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire (vedi par.7).

L'art. 22 co. 2 del Testo Unico subordina a **S.C.I.A.** anche le **varianti in corso d'opera a permessi di costruire**, cioè delle modifiche al progetto inizialmente assentito con il rilascio del titolo abilitativo. Il privato può limitarsi a una S.C.I.A. senza chiedere un nuovo permesso di costruire se le modifiche apportate non incidono sui parametri urbanistici né sulle volumetrie, non comportano mutamento urbanisticamente rilevante della destinazione d'uso e non modificano la categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio se questo è sottoposto a vincolo e non violano le eventuali prescrizioni contenute nel permesso di costruire. Queste segnalazioni certificate di inizio attività sono comunque parte integrante del procedimento relativo al

permesso di costruzione dell'intervento principale e possono essere presentate **prima della dichiarazione di ultimazione dei lavori** (vedi. par.8.2).

Possono essere realizzate mediante **S.C.I.A.** anche le **varianti a permessi di costruire che non configurano una variazione essenziale** (art. 22, co. 2 *bis*), sempre 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 patrimonio storico, artistico ed archeologico e dalle altre normative di settore. In questo caso, la S.C.I.A. può essere presentata contestualmente alla comunicazione di fine lavori.

Ai sensi dell'art. 22 co. 4. le regioni a statuto ordinario possono con legge ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni statali. Tuttavia, nel caso in cui la legge regionale sottoponga a permesso di costruire un intervento per cui la legge statale richieda la S.C.I.A., la mancata richiesta del permesso di costruire non può essere sanzionata penalmente. La disciplina penale (anche quella edilizia, vedi par.11) è uniforme su tutto il territorio nazionale ed è affidata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, co. 1 lett. l Cost.).

Il privato non è obbligato a ricorrere alla S.C.I.A., potendo comunque chiedere il rilascio del permesso di costruire. In questo caso, però, non è tenuto a pagare il contributo di costruzione (vedi par.8.3) e in caso di violazioni della disciplina urbanistico-edilizia si applicheranno le sanzioni previste per gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività.

6.1. *La procedura della S.C.I.A. edilizia*

La S.C.I.A. in edilizia (art. 22 ss. Testo Unico) segue le regole generali previste dall'art. 19 della l. 241/1990 (vedi cap. I).

Vi sono però alcune **disposizioni specifiche** per il settore che occorre evidenziare.

La presentazione della S.C.I.A. e, in generale, di tutte le pratiche edilizie, deve avvenire presso lo **sportello unico per l'edilizia** (in breve anche **S.U.A.E.**). Si tratta di un ufficio di cui devono dotarsi tutte le amministrazioni comunali per far sì che il cittadino abbia un **unico interlocutore** rispetto alla sua pratica edilizia e attraverso di esso dialoghi con tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento. Un procedimento amministrativo edilizio, infatti, può comportare il coinvolgimento di altre amministrazioni diverse da quella comunale: per evitare che la presenza di questa pluralità di soggetti si traduca in un aggravio di tempi sia per il privato che per la stessa amministrazione, spetta allo sportello unico 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 segnalazione certificata di inizio attività" (art. 5 Testo Unico).

La sua introduzione rappresenta un elemento di **semplificazione** nell'organizzazione degli uffici dell'amministrazione. Chiarisce infatti il testo unico (art. 5, co. 1 *bis* e 1 *ter*) che esso costituisce l'**unico punto di accesso** per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, fornendo una **risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte**. A tal fine, le **comunicazioni al richiedente** sono trasmesse **esclusivamente dallo sportello unico per l'edilizia**; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere direttamente al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati. Qualora il richiedente si rivolga direttamente a essi sono tenuti a trasmettere immediatamente allo sportello unico per l'edilizia le denunce, le domande, le segnalazioni, gli atti e la documentazione presentatagli, dandone comunicazione all'interessato.

Lo sportello unico deve lavorare in **forma telematica**: accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente con modalità telematica e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento (art. 5, co. 4 *bis* Testo Unico)

Per quanto riguarda le **modalità di presentazione della segnalazione**, il D.lgs. 126/2016 (c.d. decreto S.C.I.A. 1) ha previsto l'adozione di **moduli unificati e standardizzati** che definiscono esaustivamente, per tipologia di procedimento, i contenuti tipici e la relativa organizzazione dei dati delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni nonché della documentazione da allegare. La presenza di tali moduli non solo indirizza più chiaramente il privato nella presentazione della segnalazione ma impedisce all'amministrazione di chiedere documenti ulteriori rispetto a quelli indicati nel modulo stesso; la richiesta di documenti ulteriori potrà essere fatta solo in caso di mancata corrispondenza del contenuto della segnalazione e dei relativi allegati rispetto a quanto richiesto con il modulo.

I moduli standard sono stati adottati in sede di Conferenza Unificata il 4 maggio 2017. Le amministrazioni comunali hanno l'obbligo di pubblicarli sul loro sito istituzionale, eventualmente adattati dalle Regioni in base alla loro normativa regionale.

L'amministrazione è tenuta a rilasciare immediatamente, anche in via telematica, una **ricevuta**, che attesta l'avvenuta presentazione della segnalazione. La data di protocollazione della segnalazione non può comunque

essere diversa da quella di effettiva presentazione. Nel caso di mancato rilascio della ricevuta, ferma restando la responsabilità del soggetto competente, la segnalazione produce comunque i suoi effetti e il **privato può iniziare i lavori**.

Un'altra peculiarità della S.C.I.A. edilizia è il termine concesso all'amministrazione per l'esercizio dei poteri conformativi o inibitori, ridotto a **trenta giorni** (anziché sessanta).

7. *La S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire (c.d. Super S.C.I.A.)*

Per talune tipologie di interventi, il Testo Unico consente di presentare la S.C.I.A. in alternativa al permesso di costruire (art. 23 Testo Unico). Il regime amministrativo di tali attività costruttive (detto anche Super S.C.I.A.) è semplificato rispetto al permesso di costruire e consente di avviare i lavori con maggiore tempestività. Tuttavia, per l'impatto significativo che comunque ha l'intervento sul territorio, la procedura è più articolata rispetto a quella ordinaria della S.C.I.A.

Possono essere realizzati con la Super S.C.I.A. innanzitutto gli **interventi ristrutturazione edilizia pesante**, indicati all'art. 10, co. 1 lett.c) del Testo Unico. Si tratta quindi di interventi che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, anche con modifiche della volumetria complessiva degli edifici; di interventi nei centri storici che comportino mutamenti della destinazione d'uso e di interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a vincolo. La Super S.C.I.A. può utilizzarsi anche per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione o il ripristino di edifici, crollati o demoliti situati in aree tutelate dal D.lgs. 42/2004 in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria (art. 23, co.01, lett. a).

Gli **interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica** possono essere realizzati con la Super S.C.I.A. se è presente una **precisa disciplina nei piani attuativi** (comunque denominati), che contengano disposizioni planivolumetriche, tipologiche, formali e costruttive, la cui sussistenza sia stata esplicitamente dichiarata dal competente organo comunale in sede di approvazione degli stessi piani o di ricognizione di quelli vigenti. (art. 23, co.01, lett. b).

Infine (art. 23, co.01, lett. c), possono essere realizzati in alternativa al permesso di costruire gli **interventi di nuova costruzione**, per i quali gli strumenti urbanistici generali rechino precise disposizioni plano-volumetriche.

Le Regioni a statuto ordinario possono individuare con legge ulteriori interventi, assoggettandoli però, al pari di quelli previsti dal Testo unico, al

contributo di costruzione (vedi par. 8.3) e definendo criteri e parametri per la relativa determinazione.

A differenza degli interventi sottoposti a S.C.I.A. “semplice”, quelli subordinati a Super S.C.I.A. **non possono essere immediatamente realizzati**, subito dopo la presentazione della segnalazione allo sportello unico.

La segnalazione deve essere presentata **almeno trenta giorni prima dell’effettivo inizio dei lavori**, accompagnata da una dettagliata relazione a firma di un progettista abilitato e dagli opportuni elaborati progettuali, che asseveri la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti, nonché il rispetto delle norme di sicurezza e di quelle igienico-sanitarie.

Nel termine di trenta giorni, il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, se riscontri l’assenza di una o più delle condizioni necessarie per realizzare l’intervento deve notificare all’interessato l’**ordine motivato di non effettuare il previsto intervento**. In caso di falsa attestazione del professionista abilitato, informa l’autorità giudiziaria e il consiglio dell’ordine di appartenenza. L’interessato può comunque **ripresentare** la segnalazione, con le modifiche o le integrazioni necessarie per renderla conforme alla normativa urbanistica ed edilizia.

In mancanza, il privato, decorsi i trenta giorni, può iniziare l’intervento.

La **sussistenza del titolo** è provata con la copia della segnalazione certificata di inizio attività da cui risulti la data di ricevimento della segnalazione, l’elenco di quanto presentato a corredo del progetto, l’attestazione del professionista abilitato, nonché gli atti di assenso eventualmente necessari.

La Super S.C.I.A. è sottoposta al **termine massimo di efficacia pari a tre anni**. La realizzazione della parte non ultimata dell’intervento è subordinata a nuova segnalazione.

L’interessato deve comunicare allo sportello unico la **data di ultimazione dei lavori**. Ultimato l’intervento, il progettista o un tecnico abilitato rilascia un **certificato di collaudo finale**, che va presentato allo sportello unico, con il quale si attesta la conformità dell’opera al progetto presentato con la segnalazione certificata di inizio attività. Contestualmente, pena il pagamento di una sanzione, deve essere presentata la ricevuta dell’avvenuta presentazione della **variazione catastale** conseguente alle opere realizzate ovvero la dichiarazione che le stesse non hanno comportato modificazioni del classamento.

8. *Gli interventi subordinati al rilascio del permesso di costruire*

Il Testo Unico dell’edilizia subordina al preventivo rilascio del permesso di costruire solo gli interventi che hanno un maggiore impatto sul territorio.

Deve infatti essere richiesto, ai sensi dell'art. 10 per:

- a) gli interventi di nuova costruzione;
- b) gli interventi di ristrutturazione urbanistica;
- c) gli interventi di ristrutturazione edilizia pesante o che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso; gli interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio; gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino la demolizione e ricostruzione di edifici situati in aree tutelate ai sensi degli articoli 136, comma 1, lettere c) e d), e 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, o il ripristino di edifici, crollati o demoliti, situati nelle medesime aree, in entrambi i casi ove siano previste modifiche della sagoma o dei prospetti o del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente oppure siano previsti incrementi di volumetria.

Il permesso di costruire è un'**autorizzazione** (v. cap. I); l'attuale denominazione del titolo abilitativo è stata introdotta con il Testo Unico del 2001, sostituendo la precedente "concessione di edificare" (comunemente chiamata anche "concessione edilizia" e prevista dalla legge n. 10 del 1977) che, a sua volta, sostituiva la "licenza di costruzione" (in gergo anche "licenza edilizia" inizialmente richiesta dalla legge fondamentale urbanistica).

Non si tratta soltanto di sfumature linguistiche: il riferimento alla "concessione di edificare" sottende l'inesistenza nella sfera giuridica del proprietario del diritto di edificare, che gli verrebbe concesso grazie al rilascio del titolo abilitativo. La Corte Costituzionale, con la **sentenza n. 5 del 1980**, ha considerato il diritto di edificare inerente il diritto di proprietà; di conseguenza, secondo la Corte, la concessione a edificare "non è attributiva di diritti nuovi ma presuppone facoltà preesistenti, sicché sotto questo profilo non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto, nei limiti in cui il sistema normativo ne riconosce e tutela la sussistenza". Allineando la denominazione del titolo abilitativo alla decisione della Corte, il Testo Unico oggi parla, per l'appunto, di permesso di costruire; non è raro però che nel linguaggio comune si utilizzino ancora le vecchie nomenclature.

8.1. *Il procedimento per il rilascio del permesso di costruire*

Il **procedimento** per il rilascio del permesso di costruire è a **iniziativa di parte**. Il Testo Unico stabilisce (art. 11) che possa essere rilasciato al **pro-**

prietario dell'immobile o a **chi abbia titolo** per richiederlo: sono tali coloro che siano titolari di un diritto reale (usufrutto, uso, servitù, superficie ecc.) sul bene che ne è oggetto ma anche coloro che abbiano un altro diritto di godimento sul bene e che ne autorizzi a disporre (si pensi a un contratto di locazione).

La domanda deve essere presentata allo Sportello Unico per l'edilizia; competente al suo rilascio è il **dirigente** o il **responsabile dello sportello unico**.

Il Testo Unico indica gli elementi minimi necessari per il rilascio del titolo abilitativo.

La domanda deve essere **sottoscritta da uno dei soggetti legittimati** e deve essere corredata da:

- un'attestazione concernente il **titolo di legittimazione**. Il richiedente deve dunque allegare e dimostrare di essere legittimato alla realizzazione dell'intervento che ne costituisce oggetto. L'amministrazione, a sua volta, deve verificare che tale legittimazione esista ma senza fare indagini approfondite, quali quelle che farebbe un giudice per accertare l'esistenza del titolo;
- gli **elaborati progettuali** richiesti, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti necessari per l'osservanza delle norme tecniche per l'edilizia (vedi par.1.3). La domanda è accompagnata da una **dichiarazione del progettista abilitato** che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed 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.

Un permesso di costruire non può infatti mai essere rilasciato (art. 12) senza la **conformità urbanistica** e senza l'esistenza nell'area dove l'intervento dovrà essere realizzato delle **opere di urbanizzazione primaria** (vedi par.8.3). Qualora manchino, è necessario che il comune abbia previsto la loro esecuzione nel successivo triennio o che gli interessati si impegnino a procedere alla loro realizzazione contemporaneamente dell'intervento oggetto del permesso.

L'esame delle domande si svolge secondo l'ordine cronologico di presentazione.

Entro dieci giorni, lo sportello unico comunica al richiedente il nominativo del **responsabile del procedimento** (vedi cap. I).

Il rilascio del permesso di costruire avviene seguendo una sequenza temporale ben definita dal Testo Unico che deve condurre a ottenere il titolo abilitativo entro novanta giorni dalla presentazione della domanda, fatto

salvo l'ulteriore tempo necessario per le legittime sospensioni o interruzioni previste dallo stesso Testo Unico.

L'**istruttoria** del procedimento ha una durata di sessanta giorni (art. 20, co. 3 Testo Unico) al termine dei quali il responsabile del procedimento formula una **proposta di provvedimento**, corredata da una dettagliata relazione, con la qualificazione tecnico-giuridica dell'intervento richiesto.

Il termine di sessanta giorni può essere **interrotto per una sola volta** dal responsabile del procedimento, entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, esclusivamente per la **richiesta motivata di documenti** (art. 20, co. 5 Testo Unico) tramite lo sportello unico, che integrino o completino la documentazione presentata e che non siano già nella disponibilità dell'amministrazione o che questa non possa acquisire autonomamente. Questi documenti possono essere chiesti sia all'interessato che ad altre amministrazioni (si pensi al parere dei vigili del fuoco, ove necessario, in ordine al rispetto della normativa antincendio o alle autorizzazioni e certificazioni del competente ufficio tecnico della regione, per le costruzioni in zone sismiche, secondo quanto previsto all'art. 5 del Testo Unico). Il termine **ricomincia a decorrere** nuovamente dalla data di ricezione della documentazione integrativa.

Questi due termini (per l'istruttoria e per la richiesta di documenti integrativi) possono essere **raddoppiati** nei soli casi di progetti particolarmente complessi, sulla base di una decisione motivata del responsabile del procedimento.

Il termine di sessanta giorni può invece essere **sospeso** quando il responsabile del procedimento ritenga che ai fini del rilascio del permesso di costruire sia necessario apportare **modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario**. In tal caso, può richiedere le modifiche necessarie illustrandone le ragioni. L'interessato non è obbligato ad aderire alla richiesta: qualora aderisca, è tenuto a integrare la documentazione nei successivi quindici giorni; diversamente, la mancata modifica potrà incidere sull'esito finale del procedimento. Trattandosi di una sospensione e non di una interruzione, allo scadere del tempo assegnato, il termine ricomincia a decorrere per il restante periodo.

Al termine dell'istruttoria, il responsabile del procedimento può dunque formulare una proposta o di accoglimento o di diniego della domanda.

Il permesso di costruire è **rilasciato dal dirigente o dal responsabile dello sportello unico** che ha a disposizione **trenta giorni** per confermare la decisione contenuta nella proposta o distaccarsene. In quest'ultimo caso, in base alle regole generali sul procedimento amministrativo (art. 6, co. 1, lett. e, l. 241/1990), dovrà indicarne la motivazione.

Qualora il procedimento si avvii a concludersi con un provvedimento

negativo, all'interessato devono essere comunicati i **motivi ostativi dell'accoglimento dell'istanza** (c.d. preavviso di rigetto), per consentire di produrre gli elementi necessari per l'accoglimento della domanda (v. cap. I). In questo caso, il termine per la decisione finale è fissato in quaranta giorni.

Al termine dell'istruttoria, potrebbe però essere necessario acquisire ulteriori atti di assenso, comunque denominati, resi da amministrazioni diverse. In questo caso, deve essere convocata una **conferenza di servizi** c.d. decisoria, ai sensi dell'art. 14 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 (vedi cap. I). Il provvedimento sarà quindi rilasciato nei termini indicati dalla disciplina della conferenza di servizi e la determinazione motivata di conclusione del procedimento è, ad ogni effetto, titolo per la realizzazione dell'intervento.

In passato, non era raro che un procedimento rimanesse pendente per un lungo periodo, anche oltre quello fissato dalla norma, vanificando le attese del richiedente. Per superare questa situazione patologica e consentire al privato di avere comunque una risposta, anche al procedimento di rilascio per il permesso di costruire si applica il **silenzio assenso**.

Ciò significa che decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, il **silenzio dell'amministrazione equivale all'accoglimento dell'istanza**. Per evitare la formazione del silenzio assenso, quindi, il dirigente o il responsabile dell'ufficio dovranno adottare o un provvedimento espresso di rilascio del permesso di costruire oppure un provvedimento di diniego motivato.

Nel caso in cui sussistano **vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali**, il silenzio assenso non si forma e deve essere convocata una conferenza di servizi per poter arrivare alla decisione, applicando le disposizioni degli articoli 14 e seguenti della l. 241/1990.

Il Testo Unico non chiarisce se il silenzio assenso si formi a prescindere dalla sussistenza dei presupposti sostanziali prescritti dalla normativa di riferimento oppure se questi debbano comunque sussistere affinché il comportamento inerte dell'amministrazione possa sostituire il provvedimento espresso.

Secondo un primo orientamento (Cons. Stato, Sez. VI, 8 luglio 2022 n. 5746) è sufficiente il solo decorso del termine, anche quando il privato presenti delle dichiarazioni incomplete. L'amministrazione, infatti, potrebbe rimediare a questa situazione annullando in autotutela gli effetti del silenzio che ritenga si sia formato illegittimamente. Soltanto quando la domanda non aderisca affatto al modello astratto prefigurato dal legislatore e dunque non si abbiano gli elementi minimi per attivare il meccanismo del silenzio, si avrebbe allora un'ipotesi di "inconfigurabilità giuridica dell'istanza" che non consentirebbe la formazione del silenzio. Lo stesso effetto si avrebbe nel caso di dichiarazioni false del privato.

Secondo un altro orientamento, **più consolidato**, la formazione del silenzio assenso presuppone non solo il decorso del termine assegnato all'amministrazione per la pronuncia esplicita, ma anche il ricorrere di tutte le condizioni e dei requisiti soggettivi e oggettivi in capo al richiedente; di conseguenza, non può riscontrarsi alcun effetto abilitativo se l'istanza non prospetti una condizione di piena conformità al paradigma legale e non ricorrano tutti gli elementi costitutivi della fattispecie (v. Cons. Stato, Sez. V, 4 ottobre 2022 n. 8499).

Il meccanismo del silenzio assenso semplifica indubbiamente il procedimento per il rilascio del permesso di costruire, dal lato del cittadino ma anche da quello dell'amministrazione: se una pratica presenta tutti i requisiti, l'amministrazione potrebbe anche spontaneamente optare per far concludere il procedimento con il silenzio assenso, risparmiando tempo e attività, da dedicare ad altre pratiche più complesse.

Tuttavia, dal lato del cittadino, potrebbero sorgere dubbi circa l'effettiva formazione del silenzio assenso e incertezze sull'opportunità di iniziare o meno i lavori, preferendo così attendere il provvedimento espresso e vanificando gli effetti del meccanismo di semplificazione.

Per tale ragione, il Testo Unico, con una novità introdotta nel 2020, prevede che lo sportello unico per l'edilizia rilasci, anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'**attestazione** circa il **decorso dei termini del procedimento**, qualora non ci siano richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase o provvedimenti di diniego. In caso contrario, sempre nello stesso termine, comunica all'interessato la presenza di tali atti che ostano alla formazione del silenzio assenso. Questa attestazione non è un provvedimento amministrativo che sostituisce il permesso di costruire o che ratifica gli effetti del silenzio assenso, "trasformandolo" in un provvedimento espresso. L'effetto abilitante ai fini dell'esercizio dell'attività costruttiva si perfeziona comunque con la formazione del silenzio; l'attestazione è una certificazione che conferma la sua formazione.

Il provvedimento finale espresso viene **notificato** all'interessato a cura dello sportello unico; dell'avvenuto rilascio del permesso di costruire è data **notizia al pubblico** mediante affissione all'albo pretorio del Comune. Gli estremi del permesso di costruire sono indicati nel **cartello esposto presso il cantiere**, secondo le modalità stabilite dal regolamento edilizio.

8.2. *Le caratteristiche del permesso di costruire*

Il permesso di costruire è un titolo abilitativo che ha specifiche caratteristiche e un peculiare regime giuridico.

Si tratta innanzitutto di un provvedimento con una **durata temporale**

determinata. I **lavori** devono essere **iniziati entro un anno** dal suo rilascio e devono essere **terminati entro tre anni** dal loro inizio. Questo termine può essere **prorogato prima della scadenza**, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari.

La proroga dei termini sia per l'ultimazione che per l'inizio dei lavori è comunque accordata quando i lavori non possono essere conclusi o iniziati per iniziative dell'amministrazione o dell'autorità giudiziaria che si siano rivelate poi infondate (pensiamo a una sospensione dei lavori per un sospetto abuso, poi non confermato, vedi par.11).

Decorso il termine dei tre anni (e quello dell'eventuale proroga) senza che l'opera sia ultimata, il permesso **decade** di diritto per la parte di lavori non eseguita. Per poterli completare sarà quindi necessario chiedere il rilascio di un nuovo permesso di costruire, salvo l'intervento non possa essere realizzato con una S.C.I.A.

La previsione di un termine di durata del permesso di costruire è funzionale ad evitare che l'esistenza di un titolo "senza tempo" possa ostacolare o comunque condizionare le scelte urbanistiche per la parte di territorio interessata dall'intervento. Per tale ragione, il permesso **decade** con l'entrata in vigore di **contrastanti previsioni urbanistiche**, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro il termine di tre anni dalla data di inizio.

Il permesso di costruire ha **natura reale**, segue cioè la cosa ("res" in latino) che ne è oggetto: di conseguenza, è **trasferibile** insieme all'immobile ai successori o aventi causa (si pensi a un atto di vendita del bene con il quale il permesso di costruire viene trasferito all'acquirente dell'immobile). Nel caso di trasferimento del titolo abilitativo, sarà necessaria la sua **voltura** a nome del nuovo titolare.

L'esistenza di un permesso di costruire relativo a un determinato immobile **non incide sulla titolarità della proprietà** o di altri diritti reali relativi a quel bene. La norma (art. 11 Testo Unico) ribadisce il principio secondo cui tali diritti possono essere acquisiti solo nei modi previsti dal codice civile e non mediante un provvedimento amministrativo. Sempre con riferimento ai rapporti fra privati, lo stesso articolo, al co.3, stabilisce che "il rilascio del permesso di costruire **non comporta limitazione dei diritti dei terzi**". Questa previsione conferma che il rilascio del titolo edilizio abilitativo non interferisce nell'assetto dei rapporti fra privati. L'amministrazione ha il potere (e il dovere) di verificare la sussistenza di limiti di matrice civilistica per la realizzazione dell'intervento edilizio da assentire ma è un controllo generale

di conformità e non una analisi più penetrante sugli effetti pregiudizievoli che quel provvedimento potrebbe avere sui diritti di altri soggetti (ad esempio: con il rilascio del permesso di costruire verrà realizzato un intervento che renderà più difficile al vicino di casa l'accesso al proprio garage auto).

Il permesso di costruire è **irrevocabile**: l'amministrazione non può esercitare su quel provvedimento il potere di revoca (ai sensi dell'art. 21 *quinquies*, vedi Cap. I) ma solo quello di annullamento di ufficio (ai sensi dell'art. 21 *septies*).

8.3. *In particolare, l'onerosità del permesso di costruire*

Un'ulteriore caratteristica del permesso di costruire è l'**onerosità**: il suo rilascio comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli **oneri di urbanizzazione** nonché al **costo di costruzione**, secondo le modalità indicate dallo stesso Testo unico.

Gli **oneri di urbanizzazione** rappresentano il contributo che colui che realizzerà l'intervento è chiamato a corrispondere per il carico urbanistico ulteriore che la costruzione avrà sul territorio. Si distinguono in oneri di urbanizzazione primaria e secondaria.

Gli **oneri di urbanizzazione primaria** sono finalizzati a sostenere i costi per la realizzazione di strade residenziali, spazi di sosta o di parcheggio, fognature, rete idrica, rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas, pubblica illuminazione, spazi di verde attrezzato, infrastrutture di comunicazione elettronica per impianti radioelettrici e le opere relative, cavedi multiservizi e i cavidotti per il passaggio di reti di telecomunicazioni.

Gli **oneri di urbanizzazione secondaria** sono invece relativi ai seguenti interventi: asili nido e scuole materne, scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore all'obbligo, mercati di quartiere, delegazioni comunali, chiese e altri edifici religiosi, impianti sportivi di quartiere, aree verdi di quartiere, centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie. Nelle attrezzature sanitarie sono ricomprese le opere, le costruzioni e gli impianti destinati allo smaltimento, al riciclaggio o alla distruzione dei rifiuti urbani, speciali, pericolosi, solidi e liquidi, alla bonifica di aree inquinate.

La quota di oneri di urbanizzazione da corrispondere è fissata con una deliberazione del consiglio comunale, sulla base di tabelle parametriche definite dalla Regione per classi di comuni. Il Testo Unico, all'art. 17, indica i parametri in base ai quali elaborare tali tabelle:

- a) ampiezza e andamento demografico dei comuni;
- b) caratteristiche geografiche dei comuni;
- c) destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti;
- d) limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dall'articolo

41-quinquies, penultimo e ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, e successive modifiche e integrazioni, nonché delle leggi regionali (cioè gli standard edilizi e urbanistici);

d-bis) differenziazione tra gli interventi al fine di incentivare, in modo particolare nelle aree a maggiore densità del costruito, quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), anziché quelli di nuova costruzione;

d-ter) valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Si tratta del c.d. **contributo straordinario**: nel caso in cui una variante urbanistica o in deroga accresca il valore immobiliare dell'area interessata, questo maggior valore deve essere ridistribuito fra il privato e l'amministrazione, sotto forma di contributo straordinario. In pratica, una parte dei benefici ottenuti dal privato viene ridistribuito a favore dei comuni: almeno il 50 per cento dell'aumento di valore deve essere versato all'amministrazione per realizzare opere pubbliche e servizi in quella stessa area oppure cedendo aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche. L'art. 17, al co. 4 bis, fa comunque salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali in materia

Qualora le Regioni non definiscano le tabelle, fino alla loro adozione i consigli comunali provvedono con una delibera provvisoria in applicazione di tali parametri. I Comuni devono aggiornare le loro determinazioni ogni cinque anni, in conformità alle relative disposizioni regionali e in relazione anche ai riscontri e prevedibili costi delle opere di urbanizzazione.

Gli **oneri di urbanizzazione** devono essere corrisposti al comune al momento del **rilascio del permesso di costruire**; a richiesta dell'interessato possono essere anche rateizzati.

Anziché pagare la quota corrispondente, il titolare del permesso di costruire potrebbe realizzare direttamente le opere di urbanizzazione. Si parla infatti di **opere a scomputo** totale o parziale degli oneri di urbanizzazione.

La possibilità di realizzare direttamente queste opere deve essere coordinata con il necessario **rispetto delle regole della concorrenza**, a cui sono tenuti i comuni nel caso esternalizzino la costruzione di opere pubbliche (vedi cap. IV). A tal fine, il Testo Unico concede tale facoltà nel rispetto delle norme del **codice dei contratti pubblici** (art. 13, co. 7, art. 50 co.1 e All. 12. 1 del D.lgs. 36/2023), purché siano di importo non superiore alla soglia di rilevanza europea individuate dall' art. 14, D.lgs 36/2023. Tali opere vanno comunque realizzate con le modalità e le garanzie stabilite dal comune e, una volta ultimate, saranno acquisite al suo patrimonio indisponibile.

Il titolare del permesso di costruire deve altresì corrispondere al comune

una **quota relativa al costo di costruzione**, che è determinata all'atto del rilascio ed è corrisposta in corso d'opera, con le modalità e le garanzie stabilite dal comune e comunque **non oltre sessanta giorni dalla ultimazione della costruzione**. Si tratta di un'imposta legata all'aumento di valore dell'edificio a seguito della realizzazione dell'intervento o comunque relativa al valore dell'oggetto edilizio realizzato.

I costi di costruzione sono fissati dalle regioni sulla base dei criteri indicati dal Testo Unico; il contributo afferente al permesso di costruire comprende una quota di detto costo, variabile dal 5 per cento al 20 per cento, che viene determinata dalle regioni in funzione delle caratteristiche e delle tipologie delle costruzioni e della loro destinazione ed ubicazione (art. 16, co. 9 Testo Unico).

9 *Gli strumenti edilizi per la rigenerazione urbana*

Nel dibattito urbanistico ed edilizio non solo nazionale si è ormai consolidata l'esigenza di **ridurre** fino a eliminare il **consumo di nuovo suolo** e, di conseguenza, evitare il più possibile le nuove costruzioni, preferendo interventi di riuso, riqualificazione, ristrutturazione e rifunzionalizzazione degli spazi.

Alla dimensione del **recupero** urbano ed edilizio si è affiancata anche la dimensione economico-sociale e l'idea che gli interventi sugli spazi della città così come l'attività edilizia possano essere degli strumenti per accrescere la **coesione sociale** e ridurre le disuguaglianze anche sotto il profilo spaziale. Qualora gli interventi urbanistici ed edilizi si arricchiscano anche di queste finalità si parla più propriamente di **rigenerazione urbana**.

Il Testo Unico offre alcuni degli strumenti per realizzare tali obiettivi, con la previsione di specifici titoli abilitativi (**permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici** e **permesso di costruire convenzionato**); con la disciplina di pratiche di rigenerazione finalizzate anche a coinvolgere "dal basso" i cittadini, qual è quella degli **usi temporanei** (art. 23 *quater*) e con l'introduzione di norme che mirano a **incentivare gli interventi di riuso e riqualificazione**, come la possibilità di ridurre il contributo di costruzione in misura non inferiore del 20 per cento rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali "al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto" (art. 17, co. 4 *bis* Testo Unico).

Molti questi strumenti, pur essendo contenuti nel Testo Unico dell'edi-

lizia, hanno valenza anche pianificatoria, perché incidono sull'assetto urbanistico della città e sulle sue funzioni.

9.1. *Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici*

Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici (art. 14 Testo Unico) è un titolo abilitativo che consente la realizzazione di un intervento costruttivo e, al contempo, introduce una deroga alle norme del piano regolatore generale.

Proprio per questa sua duplice valenza (urbanistica ed edilizia), il suo rilascio è subordinato a specifici **presupposti**: il titolo abilitativo deve avere per oggetto “**esclusivamente** ... edifici ed impianti pubblici o di **interesse pubblico**”; è necessaria **una preventiva deliberazione del consiglio comunale** che dichiari l'interesse pubblico dell'intervento e legittimi, di conseguenza, la deroga al piano regolatore generale. Questa deliberazione, secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza, deve essere **specificamente motivata**, dovendo l'amministrazione dare conto delle superiori ragioni che la inducono ad introdurre “un regime distonico rispetto alle previsioni di piano” (v. ad esempio, Consiglio di Stato, sez. V, 5 settembre 2014, n. 4518).

La giurisprudenza ha progressivamente legittimato interpretazioni estensive del concetto di “interesse pubblico”, fino a ricomprendervi ad esempio attività destinate a soddisfare esigenze della collettività di tipo economico, bancario-assicurativo, culturale, industriale, turistico -alberghiero.

Poiché anche il “recupero” era stato ammesso fra le finalità di interesse pubblico a giustificazione della deroga, il rischio era che tutti gli interventi di ristrutturazione e riqualificazione edilizia, aventi finalità di recupero in senso lato, potessero beneficiare delle deroghe al piano. Il legislatore è così intervenuto a precisare (art. 17, co. 1 bis, nel testo introdotto dalla l. 120/2020) che per gli interventi di **ristrutturazione edilizia** la richiesta di permesso di costruire in deroga è ammessa previa deliberazione del Consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico **limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento**, direzionandolo dunque a effettive esigenze di rigenerazione.

Non tutte le deroghe al p.r.g. sono ammesse ma sono quelle che riguardano 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 restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del d.m. 1444/1968. Al di fuori di questi limiti, si configura un'ipotesi di variante urbanistica e il titolo edilizio dovrà essere successivamente rilasciato seguendo le regole ordinarie.

9.2. *Il permesso di costruire convenzionato*

Il permesso di costruire convenzionato è un titolo edilizio con una funzione anche pianificatoria. Può essere infatti utilizzato quando l'area dove dovrà essere realizzato l'intervento costruttivo non è completamente urbanizzata ma queste esigenze possono essere soddisfatte "in maniera semplificata" (art. 28 *bis* Testo Unico), così da consentire il rilascio del titolo abilitativo e agevolare con maggiore rapidità la realizzazione dell'opera.

Questo titolo edilizio è stato introdotto nel 2014, recependo alcune previsioni già presenti nella legislazione regionale e regolarizzando la prassi diffusa di apporre delle clausole unilaterali atipiche al permesso di costruire, per regolare ulteriormente i rapporti fra privato e amministrazione. Questi ulteriori impegni sono oggi affidati a una **convenzione** che ha una portata anche pianificatoria, di natura attuativa benché più circoscritta rispetto a quella di un "normale" piano attuativo. Le esigenze di urbanizzazione, infrastrutturazione e dotazione di standard devono avere un "basso grado di complessità" (così, T.a.r. Campania, Napoli, sez. II, sentenza 403/2020) e anche l'intervento edilizio non deve avere un particolare entità. Diversamente, se l'area non è sufficientemente urbanizzata in relazione al tipo di intervento, bisognerà prima approvare un piano esecutivo e poi procedere all'attività costruttiva.

Lo scopo della convenzione è regolare i rapporti accessori al permesso di costruire, specificando gli "obblighi funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico" (art. 28 *bis*, co.2 Testo Unico), elencati in maniera esemplificativa e non esaustiva dallo stesso art. 28 *bis*, al co. 3, Testo Unico (la cessione di aree anche al fine dell'utilizzo di diritti edificatori; la realizzazione di opere di urbanizzazione; le caratteristiche morfologiche degli interventi; la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale). La portata generale e atipica della clausola permette di ampliarne i contenuti, rendendo lo strumento funzionale alle esigenze della rigenerazione urbana, a partire dalla infrastrutturazione dell'area fino ad arrivare a interventi di coesione economico – sociale (ad esempio: previsione di alloggi destinati a giovani, riattivazione di spazi destinati al commercio di vicinato).

L'intervento edilizio è subordinato al permesso di costruire che rimane "la fonte di regolamento degli interessi" (art. 28, co. 2 *bis* Testo Unico), per il cui rilascio si seguono le regole ordinarie. L'unica peculiarità è il termine di validità che può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti per l'attuazione della convenzione.

9.3. *Gli usi temporanei*

Nell'ambito di una serie più ampia di interventi sul Testo Unico dell'edilizia, la l. 120/2020 ha introdotto una norma generale funzionale a favorire le iniziative di **rigenerazione c.d. dal basso**, cioè affidata ad associazioni, comitati di cittadini, enti del terzo settore.

L'art. 23 *quater* prevede l'**uso temporaneo di immobili**, sia **pubblici** che **privati**, anche per usi diversi da quelli previsti dal piano a condizione che siano utilizzati allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale. Nel caso di immobili o di aree di proprietà pubblica il soggetto gestore è individuato mediante procedure di evidenza pubblica.

L'uso temporaneo è disciplinato da un'apposita **convenzione** che ne regola la durata (e le eventuali modalità di proroga), le modalità di utilizzo degli immobili e delle aree, le modalità, i costi, gli oneri e le tempistiche per il ripristino una volta giunti alla scadenza della convenzione, le garanzie e le penali per eventuali inadempimenti agli obblighi convenzionali e, in caso di immobili pubblici, le cause di decadenza dall'assegnazione per gravi motivi.

La stipula della convenzione costituisce **titolo per l'uso temporaneo** e per l'esecuzione di eventuali interventi di adeguamento che si rendano necessari per esigenze di accessibilità, di sicurezza negli ambienti di lavoro e di tutela della salute, da attuare comunque con modalità reversibili, seguendo quanto prescritto dalla convenzione.

La norma recepisce e generalizza alcune omologhe previsioni già contenute in leggi regionali, dalle quali non appare molto dissimile. Anche per questa ragione, l'art. 23 *quater* del Testo Unico consente alle Regioni di introdurre norme di maggiore dettaglio, sulla base delle esigenze locali o delle specificità territoriali.

L'attuazione delle disposizioni dell'art. 23 *quater* è affidata alla giunta comunale, sulla base dei criteri e degli indirizzi fissati dal consiglio comunale. In assenza della determinazione della giunta comunale, lo schema di convenzione che regola l'uso temporaneo è approvato con deliberazione del consiglio comunale.

10. *L'agibilità degli edifici*

Ultimato l'intervento, il legislatore richiede un'ulteriore attestazione relativa alla sua **agibilità**, riguardo cioè l'**effettivo** rispetto delle condizioni di

sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti e, ove previsto, di rispetto degli obblighi di infrastrutturazione digitale previsti dalla normativa vigente.

L'agibilità è necessaria per le nuove costruzioni, per le ricostruzioni o sopraelevazioni, totali o parziali e per gli interventi sugli edifici esistenti che possano influire sulle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità ecc. sopra menzionate.

Senza l'agibilità tali costruzioni non possono essere utilizzate.

Originariamente, il rilascio della agibilità era affidato a un provvedimento dell'amministrazione (il **certificato di agibilità**); oggi è subordinata all'invio di una **segnalazione certificata di agibilità**, corredata dalla documentazione indicata dall'art. 24, co. 5 del Testo unico, **entro quindici giorni** dall'ultimazione dei lavori di finitura dell'intervento. La segnalazione deve essere presentata allo sportello unico per l'edilizia da parte del titolare del permesso di costruire o del soggetto che ha presentato la segnalazione certificata di inizio di attività (per un intervento sottoposto a S.C.I.A.) o i loro successori o aventi causa.

La sostituzione del provvedimento con la segnalazione certificata di agibilità ha prodotto un effetto di semplificazione e accelerazione rilevante: **l'utilizzo delle costruzioni può essere iniziato dalla data di presentazione allo sportello unico della segnalazione** corredata della documentazione indicata all'art. 24, co. 5 del testo unico.

Sempre allo scopo di accelerare la fruizione dell'edificio, è consentito presentare la segnalazione certificata di **agibilità parziale** cioè per **singoli edifici** o **singole porzioni della costruzione**, purché funzionalmente autonomi, qualora 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; per **singole unità immobiliari**, purché siano completate e collaudate le opere strutturali connesse, siano certificati gli impianti e siano completate le parti comuni e le opere di urbanizzazione primaria dichiarate funzionali rispetto all'edificio oggetto di agibilità parziale.

La mancata presentazione della segnalazione comporta l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 77 a euro 464; spetta comunque alle Regioni e ai Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, disciplinare le modalità di effettuazione dei controlli, anche a campione, sul possesso della agibilità, prevedendo anche l'ispezione delle opere realizzate.

11. *Le attività di vigilanza urbanistica e di repressione degli abusi*

A garanzia del rispetto delle regole edilizie e in funzione di repressione degli abusi, il Testo unico contiene una serie di previsioni volte a vigilare sul corretto esercizio dell'attività edilizia e sanzionare le violazioni.

Il sistema sanzionatorio ha una duplice natura: amministrativa e penale. L'**attività amministrativa sanzionatoria** è finalizzata a ripristinare o comunque minimizzare i danni arrecati al territorio da costruzioni realizzate in difformità alle prescrizioni urbanistiche o alla legislazione edilizia. L'amministrazione non agisce per punire il responsabile della violazione – compito questo affidato al giudice penale – ma per cercare di attenuare il più possibile gli effetti di una trasformazione del territorio attuata contro le regole urbanistiche ed edilizie.

Per questa ragione, a differenza di quelle penali, le **sanzioni amministrative** in materia edilizia hanno **natura oggettiva**, prescindono cioè dall'accertamento del dolo o della colpa di chi abbia commesso l'infrazione e si applicano in ragione del particolare legame del soggetto con l'intervento realizzato. Di conseguenza, (art. 29 Testo Unico) il **titolare del permesso di costruire**, il **committente** e il **costruttore** sono responsabili della conformità delle opere alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al **direttore dei lavori**, della conformità delle opere e delle loro modalità a quanto stabilito dal permesso. Essi sono, altresì, tenuti al pagamento delle sanzioni pecuniarie e solidalmente alle spese per l'esecuzione in danno, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso.

Il Testo Unico esclude la responsabilità del direttore dei lavori quando abbia contestato agli altri soggetti la violazione delle prescrizioni del permesso di costruire, fornendo al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale contemporanea e motivata comunicazione della violazione stessa. Nei casi di totale difformità o di variazione essenziale rispetto al permesso di costruire, contestualmente a tale comunicazione, egli deve anche rinunciare all'incarico. In caso contrario, il dirigente segnala al consiglio dell'ordine professionale di appartenenza la violazione in cui è incorso il direttore dei lavori, che è passibile di sospensione dall'albo professionale da tre mesi a due anni.

Nella maggior parte dei casi il titolare del permesso di costruire, il committente e il proprietario coincidono; potrebbe però non essere così quando ad esempio il committente sia un soggetto che abbia in locazione il bene e faccia eseguire dei lavori sull'immobile e il titolare del permesso di costruire sia il proprietario.

La repressione degli abusi edilizi è considerata una attività doverosa, che

prescinde da ogni valutazione specifica delle ragioni di interesse pubblico né richiede alcuna comparazione con gli interessi privati coinvolti; l'ordinamento, infatti, non ammette in alcun modo l'esistenza di un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva e consente, pertanto, la sua repressione senza limiti di tempo.

Per prevenire gli abusi e intervenire tempestivamente, il Testo Unico affida l'attività di **vigilanza urbanistica-edilizia** nel territorio comunale al **dirigente o al responsabile del competente ufficio comunale** (art. 27 Testo Unico), che nell'esercizio di tali funzioni si avvalgono anche dell'apporto degli **ufficiali e degli agenti di polizia giudiziaria**. Questi ultimi, infatti, nei casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al competente organo regionale e al dirigente del competente ufficio comunale, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti (art. 27, co. 4 Testo Unico).

Di fronte a un presunto abuso, per evitare che nel tempo necessario a verificare l'effettiva violazione e applicare la sanzione i lavori proseguano e le conseguenze sul territorio siano più dannose, il dirigente ha il potere di ordinare la **sospensione dei lavori**, che avrà efficacia fino all'adozione del provvedimento sanzionatorio definitivo. Quest'ultimo deve essere adottato e notificato entro quarantacinque giorni dall'ordine di sospensione dei lavori. Entro i successivi quindici giorni dalla notifica il dirigente o il responsabile dell'ufficio, su ordinanza del sindaco, può procedere anche al sequestro del cantiere (art. 27, co. 3 Testo Unico).

Il Testo unico dell'edilizia punisce anche penalmente le condotte compiute in violazione delle regole urbanistiche ed edilizie, elencando le pene previste a fronte dei diversi illeciti (art. 44). La **repressione penale** degli abusi edilizi segue le regole generali del diritto penale: di conseguenza, poiché la responsabilità penale è personale, potranno essere sanzionati soltanto coloro che personalmente si siano resi responsabili degli abusi, con dolo o con colpa.

Le due forme di repressione degli abusi seguono percorsi autonomi ma che non sono fra di loro scollegati; per tale ragione, qualora siano in corso procedimenti di sanatoria (vedi par.12) che consentano di superare l'illecito, l'azione penale rimane sospesa fino alla loro definizione (art. 45 co.1 Testo Unico)

Poiché il potere sanzionatorio (sia amministrativo che penale) ha natura afflittiva, la legge determina quali sono le condotte considerate illecite e i conseguenti provvedimenti che il dirigente (o il responsabile) possono adottare ricorrendone tutti i presupposti.

11.1. *Gli abusi edilizi: la lottizzazione abusiva*

Seguendo la numerazione del Testo Unico, la prima ipotesi di violazione amministrativa prevista è la **lottizzazione abusiva** a scopo edificatorio (art. 30).

In particolare, si ha **lottizzazione abusiva materiale** (o sostanziale) quando vengono iniziate opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione.

Si tratta di una fattispecie dai contorni molto ampi che la giurisprudenza ha però cercato di circoscrivere, chiarendo che la “la lottizzazione va inquadrata nel suo complesso, e non considerata atomisticamente”, considerando abuso non la difformità delle singole opere alla legislazione vigente bensì **la trasformazione urbanistica ed edilizia della zona, contraria alla norma**. Di conseguenza, può integrare un’ipotesi di lottizzazione abusiva qualsiasi tipo di opere in concreto idonee a stravolgere l’ordinato assetto del territorio preesistente, a realizzare un nuovo insediamento abitativo e, quindi, in ultima analisi, a determinare sia un concreto ostacolo alla futura attività di programmazione, sia un carico urbanistico che necessita adeguamento degli standard (così, Consiglio di Stato sez. VI, n.7380/2021 a proposito della realizzazione in un’ area urbanisticamente destinata ad uso agricolo di opere di urbanizzazione, in particolare una strada di collegamento ai vari lotti di terreno e la costruzione di unità immobiliari abusive unifamiliari e multifamiliari con ingressi autonomi, recinzioni, muri e cancellate).

Si ha invece **lottizzazione abusiva cartolare** (o formale) quando pur non essendo ancora avvenuta una trasformazione lottizzatoria di carattere materiale, se ne siano già realizzati i presupposti con il frazionamento e la vendita – o altri atti equiparati – del terreno in lotti che, per le loro specifiche caratteristiche ovvero per altri elementi, evidenzino in modo non equivoco la destinazione ad uso edificatorio.

La giurisprudenza ha individuato anche l’ipotesi di **lottizzazione abusiva mista**, caratterizzata dalla compresenza delle attività materiali e negoziali sopra descritte, che hanno un impatto sul territorio tale da interferire con l’attività di pianificazione, conservazione dei valori paesistici e ambientali, dotazione e dimensionamento degli standard (v. Consiglio di Stato sez. VI, 5403/2021).

Nel caso in cui il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale accerti la presenza di una di tali condotte, ne dispone la **sospensione**. Il provvedimento comporta l’immediata **interruzione delle opere in corso** ed il **divieto di disporre** dei suoli e delle opere stesse con atti tra vivi,

e deve essere trascritto a tal fine nei registri immobiliari. Trascorsi novanta giorni, se il provvedimento non viene revocato, le aree lottizzate sono **acquisite di diritto al patrimonio disponibile** del comune e sono destinate a essere demolite.

La sentenza definitiva di condanna del giudice penale per il reato di lottizzazione abusiva dispone la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del Comune (art.44, co. 2 Testo Unico)

11.2. Gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali.

Il Testo Unico (art. 31) sanziona anche **gli interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali.**

Gli interventi sono eseguiti in **assenza di permesso di costruire** quando il titolo abilitativo non venga affatto richiesto oppure quando per l'intervento si sia ricorsi a un altro titolo abilitativo (la S.C.I.A. anziché il permesso). Proprio per evitare queste conseguenze, appare particolarmente meritoria l'opera del legislatore che con il ricordato decreto S.C.I.A. 2 (vedi par. 6) ha chiarito il regime edilizio per quegli interventi in cui sia maggiore la possibilità di errore, come la ristrutturazione edilizia.

Sono invece eseguite in **totale difformità** dal permesso di costruire gli interventi che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso per caratteristiche tipologiche, planovolumetriche o di utilizzazione da quello oggetto del permesso stesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto e tali da costituire un organismo edilizio o parte di esso con specifica rilevanza ed autonomamente utilizzabile (art. 31, co. 1 Testo Unico).

La determinazione delle **variazioni essenziali** (art. 32 Testo Unico) che sono considerate abuso è invece rimessa alle regioni nel rispetto però dei limiti fissati dal legislatore statale. In base a quanto previsto dall'art. 32, co. 1 del Testo Unico, si ha una variazione essenziale **esclusivamente** quando si verifica **una o più** delle seguenti condizioni:

- a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards;
- b) aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato;
- c) modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato ovvero della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza;
- d) mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito;

e) violazione delle norme vigenti in materia di edilizia antisismica, quando non attenga a fatti procedurali.

Non possono ritenersi comunque variazioni essenziali quelle che incidono sulla entità delle cubature accessorie, sui volumi tecnici e sulla distribuzione interna delle singole unità abitative.

Qualora gli interventi elencati dall'art. 32 co. 1 del Testo Unico siano effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44 del Testo Unico. Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.

Nei casi di interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali, il dirigente (o il responsabile), accertata la violazione, **ingiunge** al proprietario e al responsabile dell'abuso **la rimozione o la demolizione**, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto in caso di inottemperanza all'ingiunzione. Se il responsabile non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di **novanta giorni dall'ingiunzione**, il **bene e l'area di sedime**, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive **sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune**. L'area acquisita non può comunque essere superiore a dieci volte la complessiva superficie utile abusivamente costruita.

L'opera acquisita è **demolita con ordinanza** del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale **a spese dei responsabili dell'abuso**, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiari l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici, ambientali o di rispetto dell'assetto idrogeologico.

L'inottemperanza all'ingiunzione a demolire nel termine di novanta giorni comporta anche una sanzione amministrativa pecuniaria di importo compreso tra 2.000 euro e 20.000 euro (aumentabili dalle regioni), salva l'applicazione di altre misure e sanzioni previste da norme vigenti. I proventi di queste sanzioni spettano al comune e sono destinati esclusivamente alla demolizione e rimessione in pristino delle opere abusive e all'acquisizione e attrezzatura di aree destinate a verde pubblico.

Nel caso di **ristrutturazioni edilizie** eseguite in assenza o in totale difformità dal permesso di costruire, se il ripristino dello stato dei luoghi anteriore ai lavori non è possibile (art. 33 Testo Unico) sulla base di un motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, al responsabile si applica una sanzione pecuniaria pari al doppio del valore dell'aumento dell'immobile

conseguente alla ristrutturazione, sulla base dei criteri indicati dallo stesso legislatore.

11.3 *.Gli interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire e le tolleranze costruttive*

Gli abusi minori, cioè gli **interventi eseguiti in parziale difformità del permesso di costruire** (art. 34 Testo Unico) hanno un regime sanzionatorio meno grave. La loro rimozione o demolizione, infatti, può essere sostituita dal pagamento di una sanzione pecuniaria (c.d. **fiscalizzazione dell'abuso edilizio**) pari al doppio del costo di produzione della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, e pari al doppio del valore venale per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale. Questa sostituzione può aversi **quando la demolizione non possa avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità**.

La giurisprudenza ha chiarito che non si tratta di due ipotesi alternative ed equivalenti. La possibilità di sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria deve infatti essere valutata dall'amministrazione competente nella fase esecutiva del procedimento, cioè **al momento dell'esecuzione dell'ordinanza di demolizione**, in cui le parti possono dimostrare il pregiudizio sulla struttura e sulla fruibilità arrecato alla parte non abusiva dell'immobile dalla demolizione della parte abusiva e che tale pregiudizio sia evitabile esclusivamente con la fiscalizzazione dell'abuso. (Consiglio di Stato sez. VI, n.3666/2021; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, n. 1411/2022).

Le costruzioni abusive sono rimosse o demolite a cura e spese dei responsabili dell'abuso entro il termine congruo fissato dalla relativa ordinanza del dirigente o del responsabile dell'ufficio. Decorso tale termine, sono rimossi o demoliti a cura del comune e a spese dei medesimi responsabili dell'abuso.

Il legislatore non definisce le caratteristiche dell'abuso, lasciando intendere che debba trattarsi di difformità più lievi rispetto a quelle descritte in precedenza ma comunque più gravi delle c.d. **tolleranze costruttive** elencate all'art. 34 *quater*. Quest'ultime, infatti, rappresentano delle irregolarità tollerabili e che non costituiscono violazioni edilizie. Si tratta, in particolare, del mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari, purché contenuto nel limite del **2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo**. Salvo si tratti di immobili vincolati, sono inoltre **tolleranze esecutive** le irregolarità geometriche e le modifiche alle finiture degli edifici di minima entità, nonché la diversa collocazione di impianti e opere interne, eseguite durante i lavori per l'attuazione di titoli abilitativi edilizi, a condizione che

non comportino violazione della disciplina urbanistica ed edilizia e non pregiudichino l'agibilità dell'immobile.

Di conseguenza, la giurisprudenza ha ricompreso fra gli abusi dell'art. 33 del Testo Unico le modifiche che incidono su elementi particolari e non essenziali della costruzione, concretizzando divergenze qualitative e quantitative che non incidono sulle strutture essenziali dell'opera (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, n.7060/2018).

11.4. *Interventi eseguiti in base a permesso annullato*

Un'ulteriore ipotesi di fiscalizzazione dell'abuso edilizio può aversi quando l'intervento sia stato eseguito sulla base di un **permesso di costruire annullato** (art. 38 Testo Unico). Si tratta cioè di un intervento inizialmente assentito e pertanto legittimamente realizzato ma divenuto abusivo a seguito dell'annullamento (in autotutela o giurisdizionale) del titolo abilitativo. Da un lato, quindi, vi è l'esigenza di **tutelare l'affidamento** che il privato ha fatto sulla legittimità del titolo abilitativo; dall'altro, vi è la necessità di reprimere l'abuso e proteggere il territorio.

La norma offre all'amministrazione diverse alternative: se il vizio è formale ed è correggibile, il provvedimento può essere sanato e può essere conservata l'attività compiuta in base a esso (c.d. **convalida**); se il vizio formale non è emendabile oppure è un vizio sostanziale, si deve demolire o rimuovere l'opera salvo che "in base a motivata valutazione" non si possa procedere alla sua fiscalizzazione. La giurisprudenza (Cons. Stato, Ad.Plen. n. 17/2020) ha offerto un'interpretazione rigorosa della norma, escludendo sempre la fiscalizzazione dell'abuso in caso di vizi sostanziali, nel caso cioè in cui il titolo edilizio sia stato annullato perché in contrasto con altre previsioni di natura urbanistica, ambientale o paesaggistica. Diversamente, si avrebbe una sorta di condono amministrativo, in deroga a qualsivoglia previsione urbanistica, ambientale o paesaggistica, con una irreversibile compromissione del territorio. Nel caso di vizi formali non emendabili, la demolizione è stata ritenuta impossibile per problematiche tecnico ingegneristiche; perché avrebbe arrecato pregiudizio ad altri beni od opere del tutto regolari, in particolare esponendo a serio rischio la parte dell'opera legittimamente assentita. L'impedimento alla demolizione è stato ravvisato anche nella necessità di tutelare la posizione dei terzi acquirenti in buona fede, ancor meno consapevoli della vicenda rispetto al titolare del permesso di costruire annullato.

L'integrale corresponsione della sanzione pecuniaria irrogata (pari al valore venale delle opere o delle loro parti abusivamente eseguite) produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria (vedi par.12).

11.5. *Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire*

Per gli interventi eseguiti in assenza, totale difformità, con variazioni essenziali o in parziale difformità dalla **S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire** si applica lo stesso regime previsto per le corrispondenti difformità rispetto al permesso di costruire. Parimenti, si applicano le disposizioni dell'art. 38 in caso di accertamento da parte del giudice dell'inesistenza dei presupposti per la formazione del titolo o a seguito dell'annullamento ex art. 21 *nonies* l. 241/1990 da parte dell'amministrazione.

11.6. *Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla S.C.I.A.*

Per gli **interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla S.C.I.A.** (art. 37 Testo Unico) è esclusa la rimozione o la demolizione, prevedendosi invece l'applicazione di una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile conseguente alla realizzazione degli interventi e comunque in misura non inferiore a 516 euro. Quando gli interventi eseguiti sono di restauro e di risanamento conservativo (art. 3, co. 1, lett. c Testo Unico) su beni vincolati, oltre alla sanzione, può essere ordinata anche la demolizione o la rimozione. Qualora invece gli interventi siano eseguiti su immobili del centro storico (zona A) il dirigente è tenuto a richiedere al Ministero per i beni e le attività culturali apposito parere vincolante circa la restituzione in pristino o la irrogazione della sanzione pecuniaria; decorsi sessanta giorni senza che il parere sia stato reso, egli può decidere autonomamente fra la demolizione e la sanzione pecuniaria.

11.7. *I poteri sostitutivi regionali*

Per consentire una efficace repressione degli abusi, il Testo Unico riconosce specifici poteri alle regioni in sostituzione delle amministrazioni comunali inadempienti.

In via generale, l'art. 31, al co. 8 attribuisce alla regione un potere di attivarsi in via sostitutiva in caso di **inerzia protrattasi per quindici giorni** dalla data di constatazione della inosservanza delle disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 27 (cioè quando il dirigente o il responsabile dell'ufficio, nell'esercizio dell'attività di vigilanza, constatino la violazione ma non si attivino di conseguenza) oppure di **inerzia protrattasi oltre il termine** stabilito dal comma 3 del medesimo articolo 27 (cioè il termine di 45 giorni dalla sospensione dei lavori, entro cui devono essere adottati provvedimenti definitivi). In questi casi, il competente organo regionale, nei successivi trenta giorni,

adotta i provvedimenti eventualmente necessari dandone contestuale comunicazione alla competente autorità giudiziaria ai fini dell'esercizio dell'azione penale.

L'art. 39 del Testo Unico riconosce inoltre alle regioni il **potere di annullare il permesso di costruire** che sia stato rilasciato in difformità alle prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque sia in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della sua emanazione.

La Regione può esercitare il potere di annullamento entro dieci anni dall'adozione del titolo abilitativo e il relativo provvedimento di annullamento deve essere emesso entro diciotto mesi dall'accertamento delle difformità urbanistiche o edilizie.

Si tratta, quindi, di un potere in autotutela straordinario con cui la Regione, anche a distanza considerevole di tempo, rimedia agli effetti di un provvedimento illegittimo ma sulla cui legittimità il titolare aveva fatto affidamento. Per tale ragione, la sua applicazione deve essere preceduta dalla contestazione delle presunte violazioni al titolare del permesso, al proprietario della costruzione, al progettista, e al comune, con l'invito a presentare controdeduzioni entro il termine assegnatogli.

Pendenti le procedure di annullamento, la regione può ordinare la **sospensione dei lavori**, con un provvedimento che deve essere ritualmente notificato al titolare del permesso, al proprietario della costruzione e al progettista, e che deve essere altresì comunicato al comune. L'ordine di sospensione cessa di avere efficacia se, entro sei mesi dalla sua notificazione, non sia stato emesso il decreto di annullamento.

Le opere eseguite devono essere demolite entro sei mesi dall'annullamento del permesso di costruire.

La Regione può esercitare tale potere speciale di autotutela anche per gli interventi realizzati in base a una super S.C.I.A. che non siano conformi a prescrizioni degli strumenti urbanistici o dei regolamenti edilizi o comunque siano in contrasto con la normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della scadenza del termine di 30 giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività.

Un altro speciale potere attribuito alla Regione consiste nella **sospensione o demolizione** degli interventi realizzati in assenza o in contrasto con il permesso di costruire o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici o della normativa urbanistico-edilizia, quando il Comune non sia intervenuto nei termini stabiliti (art. 40 Testo Unico). La norma stabilisce che il provvedimento di demolizione sia adottato entro cinque anni dalla dichiarazione di agibilità dell'intervento (o dalla presentazione della segnalazione certificata di agibilità).

Questa previsione, dunque, presuppone che l'assenza di controlli da parte del Comune sia stata tale da consentire addirittura che un immobile abusivo ottenesse l'agibilità. Non è escluso però che la Regione possa intervenire anche in altre ipotesi (lavori conclusi ma senza agibilità, lavori in corso di esecuzione), sempre supplendo all'inerzia comunale. Come ricordato, il comune può rimediare agli abusi senza alcun limite di tempo: per poter accertare il suo effettivo inadempimento, di conseguenza, è necessario che la Regione, tramite i suoi uffici, inviti l'amministrazione comunale ad adempiere, comunicandole che, in mancanza, provvederà in sua vece alla sospensione dei lavori o alla demolizione dell'opera.

Nel caso di sospensione dei lavori, il provvedimento deve essere comunicato al Comune e notificato al titolare del permesso o, in mancanza di questo, al committente, al costruttore e al direttore dei lavori. La sospensione non può avere una durata superiore a tre mesi dalla notifica, nel corso dei quali dovranno essere adottate le misure per eliminare le difformità se possibile o, altrimenti, per ripristinare lo stato dei luoghi antecedente all'intervento. Il provvedimento che dispone queste misure (modifica dell'intervento, rimessa in pristino o demolizione delle opere) assegna un termine entro il quale il responsabile dell'abuso è tenuto a procedere a proprie spese alla loro esecuzione. Scaduto inutilmente tale termine, la regione dispone l'esecuzione in danno dei lavori (l'esecuzione viene affidata a un altro soggetto ma a spese del responsabile).

La Regione (art. 40, co. 4 *bis*) può esercitare tali poteri anche agli interventi sottoposti a super S.C.I.A. ma realizzati in sua assenza o in contrasto con questa o con le prescrizioni degli strumenti urbanistici o della normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della scadenza del termine di 30 giorni dalla presentazione della segnalazione certificata di inizio attività.

12. *La sanatoria degli abusi e il condono edilizio*

Esistono casi in cui l'attività costruttiva è stata compiuta in assenza o in totale difformità dal titolo abilitativo ma, di fatto, è conforme sia alle regole urbanistiche che edilizie. Si tratta quindi di ipotesi in cui l'abuso può essere superato e la legalità urbanistica restaurata senza demolire quanto costruito, grazie all'esercizio di un **potere di sanatoria** da parte dell'amministrazione che non esclude comunque l'applicazione di una diversa sanzione a carico del titolare dell'intervento.

Il Testo Unico disciplina due ipotesi: la sanatoria di interventi realizzati in assenza o difformità dal permesso di costruire o dalla S.C.I.A. alternativa al permesso di costruire e quella di interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla S.C.I.A.

Per gli **interventi realizzati in assenza o difformità dal permesso di costruire** (o di Super S.C.I.A.), ai fini della sanatoria, l'immobile deve innanzitutto avere la c.d. **doppia conformità**: l'intervento deve risultare conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda del permesso in sanatoria

Il **permesso di costruire in sanatoria** (art. 36 Testo Unico) può essere ottenuto fino a quando non scadano i termini previsti per la demolizione o la rimozione dell'intervento o comunque fino all'irrogazione della sanzione amministrativa.

La **domanda** deve essere presentata allo sportello unico dal responsabile dell'abuso o da chi sia proprietario dell'immobile al momento della richiesta di sanatoria; il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale devono pronunciarsi con adeguata motivazione entro sessanta giorni dalla richiesta. Qualora il termine decorra senza che vi sia stato un provvedimento espresso (di accoglimento o di diniego), la richiesta si intende rifiutata. Si ha quindi un'ipotesi di **silenziò rigetto**, per cui l'inerzia dell'amministrazione equivale a un provvedimento di diniego.

Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento del contributo di costruzione in misura doppia; se il titolo edilizio non è oneroso, il contributo dovuto è pari a quello che sarebbe stato necessario per il rilascio di un permesso di costruire (ai sensi dell'art. 16). Il contributo è corrisposto "a titolo di **oblazione**", cioè con il pagamento di una sanzione amministrativa che ha l'effetto di estinguere il reato.

Per l'intervento eseguito **in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività** che presenti il requisito della doppia conformità (art. 37, co. 4 Testo Unico), il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono ottenere la sanatoria dell'intervento versando la somma, non superiore a 5.164 euro e non inferiore a 516 euro, stabilita dal responsabile del procedimento in relazione all'aumento di valore dell'immobile valutato dall'agenzia del territorio.

Qualora l'intervento sia ancora in corso di esecuzione, la sanatoria è consentita presentando la **S.C.I.A. in corso d'opera** e pagando, a titolo di sanzione, la somma di 516 euro. Resta comunque ferma la facoltà dell'amministrazione di esercitare i poteri di controllo previsti in via generale per gli interventi subordinati a S.C.I.A. dall'art. 23, co. 6 del Testo Unico.

In ogni modo, la mancata presentazione della S.C.I.A. non è un fatto punibile penalmente.

Diverso dalla sanatoria è invece il **condono**, termine con il quale si identifica letteralmente la cancellazione dell'abuso; si tratta di una misura **eccezionale** che può essere disposta solo dal legislatore e alla quale il responsa-

bile dell'abuso può scegliere di aderire pagando una somma di denaro. Il pagamento di tale somma consente di ottenere un provvedimento che legittimi ex post l'illecito ordinariamente non sanabile, conservando il manufatto difforme dalle regole urbanistiche ed edilizie ed estinguendo il reato.

Con il condono, quindi, lo Stato rinuncia a ristabilire la legalità urbanistica ed edilizia violata; al contrario, impone al territorio di "adeguarsi" a quanto illecitamente realizzato, anche a fronte delle ingenti entrate legate al pagamento delle sanzioni. Per gli effetti che genera, questa misura è stata oggetto di forti critiche a cui il legislatore ha di volta in volta replicato giustificandone la necessità di introdurre un rimedio che consentisse di eliminare il maggior numero possibile degli abusi edilizi fino a quel momento esistenti, di ridurre le spese di ripristino a carico delle amministrazioni a fronte delle inadempienze dei privati e di porre le basi per un nuovo corso all'insegna della legalità.

In Italia il **primo condono** si è avuto con la **legge n. 47/1985** che consentiva di sanare le opere ultimate entro la data del 1 ottobre 1983 ed eseguite in assenza o in difformità delle autorizzazioni richieste dalla legge o in base a un provvedimento annullato, decaduto o comunque divenuto inefficace ovvero nei cui confronti fosse in corso procedimento di annullamento o di declaratoria di decadenza in sede giudiziaria o amministrativa.

Le disposizioni della legge del 1985 sono state estese con il c.d. **secondo condono** del 1994 (**art. 39, l. 724/1994**) alle opere abusive ultimate entro il 31 dicembre 1993, e che non avessero comportato ampliamento del manufatto superiore al 30 per cento della volumetria della costruzione originaria ovvero, indipendentemente dalla volumetria iniziale, un ampliamento superiore a 750 metri cubi. Le nuove costruzioni sarebbero state condonabili se non superiori a 750 metri cubi per singola richiesta di concessione edilizia in sanatoria.

L'**ultimo condono** edilizio si è avuto nel 2003, con la **l. 191/2004** che ha esteso l'ambito di applicazione delle precedenti previsioni agli immobili abusivi completati entro il 31 marzo 2003, precisando ulteriormente le condizioni alle quali fosse consentita la sanatoria straordinaria.

Bibliografia essenziale

M. CALABRÒ, *Il silenzio assenso nella disciplina del permesso di costruire. L'inefficacia della decisione tardiva nel d.l. n. 76/2020*, in *Giustizia insieme*, novembre 2020; L. CASINI, *Abusi e condoni edilizi: dalla clandestinità al giusnaturalismo?*, in *Giorn.dir.amm.*, 2019, 5; A.CASATELLA, *L'attività edilizia*, in A. SIMONATI (a cura di), *Diritto urbanistico e delle opere pubbliche*, Torino, 2021; S. CIVITARESE MATTEUCCI, P. URBANI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2020; E. FREDIANI, *Aree industriali dismesse e «aperture laterali»: la vicenda del permesso di costruire in deroga*, in *Dir.amm.*, 2019, 309. A. GIUSTI, *La fiscalizzazione dell'abuso edilizio fra esigenze punitive e di ripristino dell'equilibrio urbanistico*, in *Giur.it.*, 2021, 4, 924; S. LUCATTINI, *Le sanzioni a tutela del territorio*, Torino, 2022; F. SALVIA, C. BEVILACQUA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2017; F.G. SCOCA, *Osservazioni sulle sanzioni amministrative (a proposito della confisca "urbanistica")*, in *Giustizia insieme*, marzo 2022; M. R. SPASIANO, *Lo sportello unico dell'edilizia*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Testo Unico dell'edilizia*, Milano, 2009, 123; P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Napoli, 2016 ristampa; G. TORELLI, *Le ultime frontiere del recupero e della valorizzazione del patrimonio urbano: gli usi temporanei*, in *Dir.amm.*, 2021, 475.

CAPITOLO IV

PROGETTAZIONE, RUOLI PROFESSIONALI,
PROCEDIMENTI DI GARA, CONTRATTI

PROGETTAZIONE, RUOLI PROFESSIONALI, PROCEDIMENTI DI GARA, CONTRATTI

SOMMARIO: 1. Il Programma triennale delle opere pubbliche. – 2. Il progetto (edile) sintesi di espressione multidisciplinare. – 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. – *Bibliografia essenziale*.

1. *Il Programma triennale delle opere pubbliche*

Le Amministrazioni pubbliche adottano il **Programma triennale 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 150.000 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 le condizioni con le quali la progettazione è chiamata al confronto, una prioritaria rilevanza rivestono quelle giuridiche, la cui logica del possibile e del non possibile e le cui regole di conformazione precettiva, determinano la 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 anche a carattere giuridico.

Da qui, si può addivenire ad una prima conclusione: un progetto per definirsi tale ha bisogno di essere (anche) prodotto munito di fondamento giuridico.

In tale prospettiva, il **confronto progetto-norma** ha bisogno di rinvenire una sua composizione, un assetto che, nel rispetto della identità del progetto, scioglia 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 tutto governare con i suoi infiniti *diktat*. Da qui, la fitta rete di divieti e obblighi, di limiti e vincoli, talora persino contraddittori tra loro, che ri-

ducono 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. ecc.), quasi che ciascuno di questi ambiti possa rinvenire tutela adeguata solo in una logica ispirata al divieto assoluto.

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 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 di cura a tutti gli interessi in gioco.

Ancora una volta, tutto ciò che sembra valere molto poco nell’attività edilizia, dove l’infinito numero di disposizioni normative dà vita ad una rete inestricabile di imposizioni e vincoli, rende talora pressoché impossibile la realizzazione di qualsiasi progetto.

Sotto altro profilo vale anche la pena osservare che qualsiasi **progetto** va concepito sin dalla sua origine nella contezza del **giuridicamente possibile**. Non si può prescindere da quella condizione, rinviando a momenti successivi l’individuazione di soluzioni: in caso contrario, il risultato, con molta probabilità, sarà la necessità di stravolgere quel progetto o persino di doversi rinunciare a causa della sua insanabile ineseguitabilità.

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 di dove andrà collocato nella dimensione reale, si sarà disegnato un oggetto anche eccezionale sotto il profilo estetico, affascinante, ma non si sarà steso un progetto, al più si tratterà di un’idea, del tutto priva di fattibilità.

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 degli 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.

Molte Regioni, ad integrazione dei disposti normativi statali, si stanno dotando di apposite normative in tema di qualità della progettazione. Tali discipline mirano a premiare la qualità della progettazione, ma anche la capacità dei comuni di aggiornare il proprio piano urbanistico, di saper 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 delle città e cade dell'architettura ove ospitare dibattiti e mostre.

3. L'attività di progettazione e i suoi livelli

Gli artt. 41 ss. del Codice dei contratti pubblici, approvato con d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, hanno modificato profondamente la disciplina della progettazione di opere pubbliche. L'art. 41 dispone innanzitutto che essa si articola in due livelli di successivi approfondimenti tecnici: **il progetto di fattibilità tecnico-economica e il progetto esecutivo.**

In precedenza, i livelli erano costituiti da tre stadi: *a)* progetto di fattibilità tecnica ed economica; *b)* progetto definitivo; *c)* progetto esecutivo.

La progettazione in termini generali è volta ad assicurare una serie di finalità:

- a)* il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività;
- b)* 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 delle costruzioni;
- c)* la rispondenza ai requisiti di qualità architettonica e tecnico-funzionale, nonché il rispetto dei tempi e dei costi previsti;
- d)* il rispetto di tutti i vincoli esistenti, con particolare riguardo a quelli idrogeologici, sismici, archeologici e forestali;
- e)* l'efficientamento energetico e la minimizzazione dell'impiego di risorse materiali non rinnovabili nell'intero ciclo di vita delle opere;

- f) il rispetto dei principi della sostenibilità economica, territoriale, ambientale e sociale dell'intervento, anche per contrastare il consumo del suolo, incentivando il recupero, il riuso e la valorizzazione del patrimonio edilizio esistente e dei tessuti urbani;
- g) la razionalizzazione delle attività di progettazione e delle connesse verifiche attraverso il progressivo uso di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni di cui all'articolo 43;
- h) l'accessibilità e l'adattabilità secondo quanto previsto dalle disposizioni vigenti in materia di barriere architettoniche;
- i) la compatibilità geologica e geomorfologica dell'opera.

In questa cornice si articolano i due livelli di progettazione i cui contenuti possono così essere riassunti:

Il Progetto di fattibilità tecnica ed economica Il progetto di fattibilità tecnica ed economica persegue le seguenti finalità:

- a) individua, tra più soluzioni possibili, quella che esprime il rapporto migliore tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e alle prestazioni da fornire;
- b) contiene i necessari richiami all'eventuale uso di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni;
- c) sviluppa, nel rispetto del quadro delle necessità, tutte le indagini e gli studi necessari per la definizione degli aspetti di cui al comma presente; individua le caratteristiche dimensionali, tipologiche, funzionali e tecnologiche dei lavori da realizzare, compresa la scelta in merito alla possibile suddivisione in lotti funzionali;
- d) consente, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa;
- e) contiene tutti gli elementi necessari per il rilascio delle autorizzazioni e approvazioni prescritte;
- f) contiene il piano preliminare di manutenzione dell'opera e delle sue parti.

Il Progetto esecutivo. Il progetto esecutivo in coerenza con il Progetto di fattibilità tecnico-economica persegue una serie di finalità e, in particolare:

- a) sviluppa un livello di definizione degli elementi tale da individuarne compiutamente la funzione, i requisiti, la qualità e il prezzo di elenco;
- b) è corredato del piano di manutenzione dell'opera per l'intero ciclo di vita e determina in dettaglio i lavori da realizzare, il loro costo e i loro tempi di realizzazione;
- c) se sono utilizzati metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, sviluppa un livello di definizione degli oggetti rispondente a quanto specificato nel capitolato informativo a corredo del progetto;
- d) di regola, è redatto dallo stesso soggetto che ha predisposto il progetto

di fattibilità tecnico-economica. Nel caso in cui motivate ragioni giustifichino l'affidamento disgiunto, il nuovo progettista accetta senza riserve l'attività progettuale svolta in precedenza.

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 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.

Secondo l'art. 43 del Codice dei contratti n. 36 del 2023, a decorrere dal 1° gennaio 2025, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione e per gli interventi su costruzioni esistenti per importo a base di gara superiore a 1 milione di euro. La disposizione non si applica agli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, a meno che essi non riguardino opere precedentemente

eseguite con l'uso dei suddetti metodi e strumenti di gestione informativa digitale.

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 (art. 114 del D. Lgs. 36/2023).

I compiti del D.L. si articolano nell'ambito di specifici contesti e consistono nel:

- a) controllare che i lavori siano eseguiti a regola d'arte secondo i canoni della tecnica delle costruzioni;
- b) controllare che i lavori siano eseguiti in totale conformità al progetto ed alle condizioni del contratto;
- c) 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.

Le funzioni del Direttore dei lavori trovano oggi un'elencazione nell'allegato II.14 del Codice dei contratti n. 36/2023, il quale stabilisce compiti e attività demandati a tale soggetto e, laddove presenti, agli assistenti con funzioni di direttori operativi e di ispettori di cantiere.

La stazione appaltante, infatti, ha facoltà (non l'obbligo) – in casi particolari – di nominare un ufficio di direzione dei lavori costituito da uno o più **direttori operativi** o **ispettori di cantiere**. I primi sono sostituiti 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 eventuali danni causati da comportamenti negligenti del D.L., può rivalersi (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 nelle attività, 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.

Peraltro, ai sensi dell'art. 114, comma 4, del D. Lgs. n. 36/2023, nel caso di contratti di importo non superiore a 1 milione di euro e comunque in assenza di lavori complessi e di rischi di interferenze, il direttore dei lavori, se in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente sulla sicurezza, svolge anche le funzioni di coordinatore per la sicurezza in fase di esecuzione.

Il CSP redige:

- a) il **piano di sicurezza e coordinamento** (PSC), documento mediante il quale si progetta la sicurezza in cantiere (apprestamenti, sfasamento delle lavorazioni, ecc.);
- b) 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:

- a) 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;
- b) 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.).

Il **Codice dei contratti pubblici** di cui al D. Lgs. n. 36 del 2023 ha previsto una serie di c.d. **Principi generali** chiamati a regolare l'esercizio dell'attività discrezionale dell'Amministrazione, prevista dalla normativa sia in ordine alla fase di gara che a quella esecutiva. Tali principi, per lo più contenuti nei primi undici articoli del Codice, sono:

- a) **principio del risultato**: è prioritario che le stazioni appaltanti raggiungano il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. Il legislatore fissa in questo modo una nuova gerarchia degli interessi elevando a elemento di primaria importanza il risultato consistente nell'affidare l'esecuzione di lavori, servizi o forniture. Al fine di raggiungere tale risultato è indispensabile garantire la concorrenza tra gli operatori economici. Il rispetto del principio in esame costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale, per valutare la responsabilità dei funzionari e per attribuire gli incentivi;
- b) **principio della fiducia**: con questo secondo principio il legislatore ha inteso qualificare il rapporto tra amministrazione, suoi funzionari e operatori economici in termini di reciproca fiducia derivante da un'azione legittima, trasparente e corretta di entrambe le parti; in questo senso il principio è volto a favorire e valorizzare l'autonomia decisionale dei funzionari alla luce del principio del risultato sopra citato;
- c) **principio dell'accesso al mercato**: le stazioni appaltanti, nel rispetto delle disposizioni del codice e dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza, nonché di proporzionalità, devono favorire l'accesso al mercato degli operatori economici;
- d) **principi di buona fede e tutela dell'affidamento**: le stazioni appaltanti e gli operatori economici, nel corso della procedura di gara, si comportano reciprocamente nel rispetto dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento. Il richiamo civilistico alla "buona fede" era già stato inserito dalla l. n. 120/2020 nel comma 2-bis dell'art. 1 della l. n. 241/90 (cd. Legge sul procedimento amministrativo) e, con il D. Lgs. 36/2023, ha trovato espressa applicazione anche alla materia dei contratti pubblici;

- e) **principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo settore:** con riferimento ad attività a spiccata valenza sociale e per perseguire finalità sociali è previsto che la P.A. possa collaborare con gli enti del terzo settore; in particolare, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, effettività e trasparenza, la pubblica amministrazione può apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa con gli enti del Terzo settore di cui al codice del Terzo settore di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117;
- f) **principio di auto-organizzazione amministrativa:** il legislatore ha inteso privilegiare per le pubbliche amministrazioni l'organizzazione autonoma per l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione, in particolare mediante l'utilizzo di società in house;
- g) **principio di autonomia contrattuale. Divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito:** il D. Lgs. 36/2023 riconosce espressamente alla pubblica amministrazione l'autonomia contrattuale per la conclusione di qualsiasi contratto, anche a titolo gratuito, nel rispetto dei divieti del codice e delle altre disposizioni di legge. Inoltre, è stato fissato il divieto, salvo casi eccezionali e previa adeguata motivazione, di prestazione gratuita di opera intellettuale (v. par. 8 e 11);
- h) **principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale:** con l'introduzione del concetto di equilibrio contrattuale il legislatore ha inteso rendere generale la regola secondo la quale la parte svantaggiata a causa di sopravvenienze imprevedibili ha sempre diritto alla rinegoziazione del contratto secondo buona fede;
- i) **principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione:** i due principi si sviluppano in rapporto reciproco: prevedere cause di esclusione espresse e tassative mette l'operatore economico nella posizione di conoscere preventivamente i requisiti di partecipazione e garantisce la massima partecipazione alla procedura;
- j) **principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore. Inadempienze contributive e ritardo nei pagamenti:** l'affidatario deve dimostrare che al personale dipendente venga applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale di riferimento. È previsto, inoltre, che in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva relativo a personale dipendente dell'affidatario impiegato nell'esecuzione del contratto, la stazione appaltante trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi, compresa, nei lavori, la cassa edile.

I primi tre principi richiamati costituiscono la chiave di interpreta-

zione di tutti gli altri. 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 la tenuta di 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. 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 del concorrente ma posso-

no 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. 14 del D. Lgs. n. 36/2023). 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, dopo la pubblicazione del bando di gara, può presentare un'offerta nei termini prefissati, purché dimostri il possesso dei requisiti indicati nel bando stesso.
- b) **Procedura ristretta**, laddove possono partecipare alla gara solo gli operatori economici che, a seguito della presentazione della domanda di partecipazione, sono stati preselezionati dalla stazione appaltante.
- c) **Procedura competitiva con negoziazione**, tale procedura consente alla stazione appaltante di svolgere una preventiva indagine di mercato e di valutare congiuntamente agli operatori economici le condizioni di appalto e le soluzioni tecnico economiche prospettate.
- d) **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.
- e) 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 riguarda tutti gli aspetti dell'appalto ed è finalizzato ad individuare e definire i mezzi più idonei a soddisfare le necessità della stazione appaltante. Concluso il dialogo, ciascun concorrente presenta l'offerta, che contiene tutti gli elementi richiesti e necessari per l'esecuzione del progetto, e l'Amministrazione aggiudica secondo i criteri fissati nel bando.

f) 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 gli 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 Codice dei contratti di cui al D. Lgs. n. 36/2023 ha confermato una serie di novità concernenti le procedure di affidamento di gara per lavori, servizi, forniture e progettazioni, al fine di accelerare e semplificare le relative procedure, che il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, denominato "decreto semplificazioni", proprio a tal fine, aveva introdotto a titolo sperimentale.

Tra le principali innovazioni in termini di semplificazione e accelerazione, 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.

Inoltre, all'affidamento di appalti di lavori, di valore inferiore alla soglia comunitaria (art. 14 del D. Lgs. n. 36/2023) si può procedere mediante affidamento diretto laddove l'importo a base d'asta sia inferiore a 150.000 euro.

Al superamento della soglia di 150.000 euro è previsto l'utilizzo della procedura negoziata senza bando previa consultazione di almeno cinque o dieci operatori, ove esistenti, in base all'importo dell'affidamento (art. 50 comma 1 lett. c) e d)).

Per quanto riguarda gli appalti di servizi, forniture e progettazione la soglia per l'affidamento diretto è fissata a 140.000 euro. Anche in tale seconda ipotesi, al superamento della soglia fissata per l'affidamento diretto e entro le soglie di cui all'art. 14, si procede mediante procedura negoziata senza bando con la consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti. 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 responsabile amministrativo 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 (art. 18 comma 3 del D. Lgs. n. 36/2023).

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 progetto (RUP)** al quale spetta controllare i livelli di qualità delle prestazioni che vengono fornite. Tale figura, precedentemente denominata "responsabile unico del procedimento" è nominato per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione delle procedure soggette al codice.

Le stazioni appaltanti possono anche procedere alla nomina di un RUP per le fasi di programmazione, progettazione e affidamento e un RUP per la fase di esecuzione, con conseguente ripartizione delle responsabilità.

Il nominativo del RUP deve essere indicato nel bando, nell'avviso di indizione della gara o, in mancanza, nell'invito a presentare l'offerta o nel provvedimento di affidamento diretto.

Tale figura viene individuata tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante e deve possedere i requisiti attualmente indicati nell'allegato I.2 del Codice; in particolare il RUP deve essere dotato di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere.

L'ufficio di RUP è obbligatorio e non può essere rifiutato.

Il RUP svolge i compiti derivanti dalla nomina con il supporto dei dipendenti della stazione appaltante.

Quest'ultima può istituire, ai sensi dell'art. 15 comma 6 del codice, una struttura stabile a supporto del RUP anche in comune tra più stazioni appaltanti.

IL RUP, inoltre, 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), nonché del coordinatore in materia di salute e sicurezza, 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 (art. 116 del D. Lgs. 36/2023) sono finalizzati a certificare il rispetto delle caratteristiche tecniche, economiche e qualitative dei lavori e delle prestazioni, nonché degli obiettivi e dei tempi in conformità alle previsioni del contratto e 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.

Negli appalti di lavori è altresì nominato, tra i dipendenti della stazione appaltante o delle altre amministrazioni, 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. Decorsi due anni dalla stessa ultimazione, il collaudo si intende comunque tacitamente formato (silenzio assenso).

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 **MEPA – 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.

Secondo le regole del nuovo codice (art. 46) il concorso di progettazione di lavori pubblici si svolge di regola in una sola fase e ha ad oggetto la presentazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Solo in alcuni casi e dietro adeguata motivazione la stazione appaltante può bandire un concorso in due fasi: nella prima vengono selezionate le proposte ideative, mentre nella seconda è elaborato il progetto di fattibilità tecnica ed economica delle proposte selezionate.

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.

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, il 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 obiet-

tiva 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. Inoltre, il nuovo codice ha previsto espressamente all'art. 8, comma 2, il divieto di prestazioni d'opera intellettuale a titolo gratuito salvo casi eccezionali e previa adeguata motivazione. In ogni caso è obbligatoria, nell'individuazione del corrispettivo, l'applicazione del principio dell'equo compenso.

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; M. CALABRÒ, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, A. CONTIERI, A. DE SIANO, P. FORTE, M. INTERLANDI, F. LIGUORI, S. PERONGINI, A. RALLO, R. SPAGNUOLO VIGORITA, M.R. SPASIANO, M. TIBERII, *Studi sui principi del Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023; 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; M.R. SPASIANO, *Codificazione di princi-*

pi e rilevanza del risultato, in *Codice dei contratti pubblici* (a cura di C. CONTESSA E P. DEL VECCHIO), Napoli, 2023; M.R. SPASIANO, *Principi e discrezionalità nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Riv. Federalismi.it*, 4 ottobre 2023.

CAPITOLO V

BENI PAESAGGISTICI

BENI PAESAGGISTICI

SOMMARIO: 1. La genesi e l'evoluzione della normativa. – 2. Il paesaggio in senso giuridico: concezione e definizione. – 3. L'amministrazione del paesaggio. – 3.1. I soggetti. – 3.2. Le funzioni. – 4. Gli strumenti di tutela. – 4.1. Il vincolo. – 4.2. Il piano. – 4.3. L'autorizzazione. – 4.4. I controlli e le sanzioni. – 5. La valorizzazione: principi e modelli. – 6. *Segue*. Un'esperienza recente: i contratti di paesaggio. – 7. La pluriqualificazione dei beni paesaggistici. – *Bibliografia essenziale*.

1. *La genesi e l'evoluzione della normativa*

Il diritto del paesaggio ha origini antiche nel nostro ordinamento, sebbene il *nomen* “paesaggio” compaia, nella legislazione ordinaria, in tempi recenti. Sino alla sua introduzione nel 2004 ad opera del **codice dei beni culturali e del paesaggio** (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), e nonostante la presenza nel **testo costituzionale (art. 9)**, i riferimenti erano indiretti e variegati (“bellezze naturali”, “zone di interesse ambientale”, “beni ambientali”) e questa promiscuità mostra una difficoltà preliminare, tipica di questa materia: la determinazione del concetto di paesaggio in termini autonomi e distinti rispetto a concetti contigui (ambiente, natura, cultura, ecc.). Le attuali acquisizioni sono la risultante di un lungo percorso elaborativo, tributario degli approdi di discipline extra-giuridiche e dell'evoluzione di un contesto culturale che muove da una pacifica e immediata constatazione: quella per cui il paesaggio è espressione che descrive al meglio una larga parte del territorio nazionale (l'Italia è definita, con espressione letteraria, il “bel Paese”) e, pertanto, questa rappresentazione non può essere estranea al mondo giuridico.

Quella che è considerata la prima legge italiana in materia di paesaggio è la **legge 16 luglio 1905, n. 411** (cd. legge Rava), con cui un'area boscata, la pineta di Ravenna, era dichiarata inalienabile e sottoposta a vincolo di rimboschimento per essere sottratta ai progetti di disboscamento e di bonifica che caratterizzavano la politica agraria dell'epoca. La tutela era reclamata per l'essere quel territorio luogo di memoria letteraria e artistica: si tratta di sito evocato da numerosi letterati, tra cui Virgilio che la descrive come la “pulcherrima pinus”, Boccaccio nel Decamerone (la novella di Nostalgio degli Onesti), Dante nella Divina Commedia (“la divina foresta spessa e viva” del XXVIII canto del Purgatorio), Byron e Dryden, nonchè pittori

come Botticelli che la rappresenta nelle celebri tavolette commissionate da Lorenzo il Magnifico; nonché teatro di eventi storici, quali l'uccisione di Paolo, zio dell'ultimo imperatore romano Romolo Augustolo, a sua volta catturato a Ravenna, la cui deposizione segna la fine dell'Impero romano d'Occidente e l'ascesa di Odoacre e, più recentemente, la morte di Anita Garibaldi. In altre parole, quel luogo, ben definito nella sua connotazione naturalistica, era evocativo di riferimenti culturali, e dunque andava preservato perché rappresentativo di un mirabile risultato del connubio tra "natura" e "cultura".

La successiva **legge 11 giugno 1922, n. 778** (cd. legge Croce) ha accostato agli "immobili di particolare interesse storico", che già da tempo avevano una disciplina di riferimento, "le bellezze naturali", sulla base dell'acquisita consapevolezza del comune valore culturale: la legge ha apprestato una prima disciplina organica, connotata dalla tipizzazione della categoria delle bellezze naturali e dall'introduzione di un regime amministrativo specifico basato sugli strumenti del vincolo e dell'autorizzazione. Essa è stata perfezionata dalla **legge 29 giugno 1939, n. 1497** (cd. legge Bottai), in cui l'oggetto delle "bellezze naturali" era declinato in una pluralità di sottocategorie e lo strumentario amministrativo era arricchito con l'introduzione del piano paesistico e con la specificazione della disciplina attraverso l'emanazione di un regolamento attuativo (r.d. 3 giugno 1940, n. 1357). Peraltro, la legge era coeva a quella introdotta per la tutela delle "cose d'arte" (legge 1° giugno 1939, n. 1089), rappresentando con essa un *corpus* normativo che aggregava, ai fini della tutela, le espressioni più rilevanti del patrimonio della Nazione dal punto di vista artistico e naturale. Con queste leggi si rafforzava, in maniera decisa e irreversibile, quell'opzione che andava lentamente affermandosi nell'ordinamento della "non assolutezza" della proprietà privata e della possibilità di limitare le facoltà d'uso sottese in nome della tutela di interessi pubblici, nonché, dalla visuale che qui interessa, lo stretto connubio tra "beni culturali" e "beni paesaggistici". Questo doppio profilo, generale e settoriale, è presente nella Costituzione: nella disposizione dedicata alla proprietà (art. 42), nella parte in cui si ammette che la relativa regolamentazione può disporre «limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale» e, per quanto riguarda la materia qui esaminata, nella norma, posta addirittura tra i "principi fondamentali", che riconosce come dovere della Repubblica la «tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione» (art. 9).

Quest'ultima disposizione, tuttavia, è rimasta inattuata per lungo tempo e la tutela del paesaggio e dei beni culturali in Italia è rimasta affidata alle leggi del 1939, le quali, nel commento di autorevolissima dottrina, sono state descritte come leggi che "non furono né pessime né eccellenti, furono la

tappa di uno sviluppo che avrebbe comportato un seguito, il quale mancò per difetto della classe politica, incolta e incompetente, che governò l'Italia dal 1948” (Giannini), nonché come “norme importanti, che prevedono criteri e regole generali, abbandonano la strada dei provvedimenti puntuali singoli, superano la concezione della proprietà libera da vincoli” (Cassese).

Bisognerà attendere il citato codice dei beni culturali e del paesaggio (cd. codice Urbani) del 2004 per avere a disposizione finalmente una legge moderna – avanzata anzitutto dal punto di vista concettuale – specificamente dedicata alla tutela dei beni culturali e paesaggistici. Eco di questo traguardo è rinvenibile nell'*incipit* stesso della normativa: il codice, infatti, esordisce con l'affermazione per cui esso è approvato «in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione» (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 42/2004), quasi un'ammissione del clamoroso ritardo nell'attuazione della norma costituzionale e il tentativo di rimediare a questa inerzia con un testo che ha la natura e le caratteristiche di un vero e proprio “codice”. Non solo. Il nuovo testo normativo rappresenta anche l'attuazione del rinnovato sistema di competenze legislative, originato dalla riforma costituzionale del 2001, di modifica del titolo V, parte II, della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), per cui la materia “tutela dei beni culturali” rientra nella potestà legislativa esclusiva statale (**art. 117, comma 2, lett. s**) e in essa è riconducibile quella relativa alla tutela del paesaggio, secondo l'opzione ermeneutica data dal legislatore statale sulla scia dell'insegnamento della Corte costituzionale per cui, nello spirito della Costituzione (art. 9), la tutela dei beni culturali e quella del paesaggio sono “forme di tutela [che] costituiscono una endiadi unitaria” (Corte cost. n. 378/2000 e n. 478/2002).

Del periodo post-Costituzione e antecedente al codice rilevano poche norme che sostanzialmente confermano l'impianto normativo delle leggi del '39. Si tratta di interventi di impatto organizzativo (i decreti di decentramento amministrativo degli anni '70 che trasferirono la titolarità delle funzioni amministrative di tutela delle bellezze naturali dall'amministrazione statale a quella regionale: d.P.R. n. 8/1972; d.P.R. n. 616/1977; nonché la legge istitutiva del ministero *ad hoc* denominato “per i beni culturali e ambientali”: legge n. 5/1975), ovvero di estensione dell'ambito applicativo della legge n. 1497/1939 (la **legge 8 agosto 1985, n. 431**, cd. legge Galasso, che estese l'applicazione dello strumentario amministrativo di cui alla legge n. 1497/1939 – vincolo-piano-autorizzazione – a categorie di beni di matrice geografico-ambientale, definite “zone di interesse ambientale”, ritenute meritevoli di tutela perché costituenti “tratti determinanti dell'identità del territorio nazionale” che “segnano le grandi linee di articolazione del suolo e delle coste”, purtroppo interessate da fenomeni di “crescente degrado”).

Come si vede, il codice del paesaggio costituisce il punto di arrivo di un

percorso alquanto lungo; esso costituisce, tuttora, la disciplina di riferimento in materia di tutela del paesaggio, sebbene nei suoi ormai vent'anni di vita sia stato interessato da molteplici modifiche e integrazioni ad opera di specifici decreti correttivi (d.lgs. nn. 157/2006 e 63/2008) nonché di ulteriori norme correttive.

2. *Il paesaggio in senso giuridico: concezione e definizione*

Il d.lgs. n. 42/2004 ha avuto il merito, come detto, di riferirsi espressamente al paesaggio nonché di fornirne una specifica definizione giuridica. In questa operazione il codice si dimostra tributario di un atto di diritto internazionale promosso dal Consiglio d'Europa: la **Convenzione europea del paesaggio**, sottoscritta a Firenze il 20 ottobre 2000.

La Convenzione denota una concezione moderna del paesaggio, nel senso che ritiene il **paesaggio una risorsa territoriale**, perchè “svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro” (preambolo). Esso, inoltre, costituisce un **bene diffuso sul territorio**, in quanto “è in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana” (preambolo). Da queste premesse concettuali deriva la **definizione di paesaggio** («il paesaggio designa 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»: art. 1, lett a), nonché l'enunciazione di **principi e obiettivi** caratterizzanti le politiche paesaggistiche (tra gli altri, il principio di partecipazione delle autorità e delle comunità locali nella definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche: art. 5, lett. c; il principio di integrazione della tutela del paesaggio nelle altre politiche aventi incidenza territoriale: art. 5, lett. d).

Il codice definisce il **paesaggio** come «**il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni**» (art. 131, comma 1). La nozione risulta imperniata attorno a **due elementi**: il primo (**oggettivo**) è quello dell'azione reciproca tra uomo e natura, dunque il paesaggio mostra l'abilità dell'uomo di soddisfare le proprie esigenze usufruendo del territorio a disposizione, forgiandone gli aspetti visivi e strutturali, ma anche adeguandosi e limitandosi rispetto alle morfologie fondanti e stratificate della natura, nonché testimonia l'incidenza inesorabile

della natura con le sue regole e dinamiche, nonché la capacità di adattamento e resistenza di essa agli impatti umani; il secondo elemento (**soggettivo**) enfatizza l'aspetto della percezione che la collettività di riferimento ha di quel "luogo" come componente dell'identità culturale del territorio. La connotazione in senso culturale del paesaggio, già emergente nell'accostamento di esso ai beni culturali nel medesimo testo normativo, risalta in disposizioni ulteriori a quella definitoria: il paesaggio è ritenuto come meritevole di tutela in quanto «**espressione di valori culturali**» (art. 131, comma 2) e la funzione amministrativa della tutela del paesaggio è dichiaratamente finalizzata a «riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime» (art. 131, comma 4). Inoltre, i beni paesaggistici, come tipizzati dal codice, costituiscono «espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio» (art. 2, comma 3) e, soprattutto, assieme e alla pari dei beni culturali costituiscono il «**patrimonio culturale**» (art. 2, comma 1), nuova categoria nel panorama del diritto dei beni culturali che denota lo sforzo del legislatore di unificare due categorie strutturalmente distinte e connotate da regimi differenti, ma accomunate dalla medesima matrice culturale. Non solo. La definizione codicistica segna la irreversibile emancipazione della nozione di paesaggio dalla visione prospettica meramente estetica e sentimentale, evocativa di giudizi ampiamente soggettivi ed elitari, tipica della legislazione sulle bellezze naturali a favore di un'accezione di tipo storicistico, incentrata su criteri insieme culturali e ambientali.

Peraltro, il codice prosegue con la **tipizzazione dei beni paesaggistici**, con l'avvertenza che le categorie tipizzate dei beni paesaggistici recepiscono, ma non esauriscono la nozione di paesaggio. In altre parole, nel modello del codice "**paesaggio**" e "**beni paesaggistici**" sono categorie distinte, poste in un rapporto di *genus* e *species*, e il regime di tutela apprestato dal codice è riferibile esclusivamente ai beni paesaggistici in senso proprio, ossia a quei beni formalmente dichiarati di interesse paesaggistico perché ricondotti a una delle categorie tipizzate di beni paesaggistici. La nozione di paesaggio rileva per comprendere la concezione sottesa ai beni e ai relativi strumenti di tutela fissati dal codice, ma vale anche per altre sedi come "chiave di lettura" del territorio che legittima il rinvenimento di aree paesaggisticamente rilevanti diverse da quelle formalmente individuate e che meritano protezione secondo modalità e forme diverse da quelle tipiche dei beni paesaggistici, che sono rinvenibili nel codice stesso (si pensi al piano paesaggistico e alla sua estensione all'intero territorio regionale, ben oltre dunque alle aree propriamente vincolate) ovvero sono riconducibili a funzioni amministrative ulteriori, come la valorizzazione, o a materie contigue, come il governo del territorio.

3. *L'amministrazione del paesaggio*

Per “**amministrazione del paesaggio**” si intende l'insieme dei soggetti (amministrazione in senso soggettivo) e delle funzioni (amministrazione in senso oggettivo) predisposte dal legislatore per la cura dell'interesse paesaggistico, ritenuto come interesse pubblico particolarmente meritevole di tutela per la valenza riconosciuta a livello costituzionale (art. 9 Cost.).

Si tratta di un **sistema amministrativo alquanto complesso**, per molteplicità di soggetti e funzioni, connotato da un dato: la predominanza di poteri amministrativi, con le connesse manifestazioni provvedimentali (vincolo, autorizzazione, sanzioni, ecc.), cui si correla la centralità dei soggetti pubblici, segnatamente delle pubbliche amministrazioni; in altre parole si è in presenza di un'amministrazione tipicamente autoritativa, che lascia in penombra altri modi di agire delle amministrazioni (amministrazione consensuale, condivisa, ecc.), e marginalizza il ruolo dei soggetti privati nei processi decisionali. Si conferma, dal punto di vista organizzativo e funzionale, il modello amministrativo classico, tipico dei settori in cui il legislatore ravvisa un interesse pubblico particolarmente rilevante, anzitutto per il rango costituzionale.

3.1. *I soggetti*

Le competenze amministrative risultano distribuite tra **diverse amministrazioni, di livello statale** (ministero della cultura), **regionale e locale**: l'immagine che ne deriva è di un disegno organizzativo complesso – multi-livello o policentrico come è stato descritto – in cui, peraltro, il baricentro risulta collocato in alto, nel segmento posto tra lo Stato e le Regioni: infatti, il potere di individuazione dei beni paesaggistici è riconosciuto tanto all'amministrazione statale quanto a quella regionale, l'elaborazione del piano paesaggistico avviene, per larga parte del contenuto, congiuntamente tra Ministero e Regioni, il potere autorizzatorio è imputato alle Regioni e l'amministrazione statale interviene nel procedimento in chiave consultiva.

Le **ragioni di questa opzione organizzativa** sono analoghe a quelle rinvenibili in altri settori connotati da interessi sensibili: la necessità che l'ente preposto sia dotato di un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche, che evidentemente sono rinvenibili nelle strutture ministeriali e regionali più che in quelle degli enti locali e l'opportunità che l'ente decidente non sia condizionato da pressioni di natura economica ovvero da opzioni di iperprotezionismo del paesaggio-ambiente, suscettibili soprattutto in ambito locale. Eppure questa scelta “centralistica” non esautorà gli enti locali, i quali: a) sono chiamati a intervenire con forme di partecipazione inten-

sa (cd. concertazione istituzionale) nei procedimenti di individuazione dei beni paesaggistici e di formazione del piano paesaggistico; b) possono esercitare la funzione di autorizzazione paesaggistica, su delega della regione in presenza, come si vedrà, di determinate condizioni.

Lo sforzo del legislatore di coinvolgere i diversi livelli istituzionali, favorendo **rapporti di collaborazione** ed evitando situazioni di conflittualità, emerge altresì con il richiamo del metodo della «cooperazione istituzionale» quale *modus agendi* ordinario nell'esercizio delle funzioni di tutela del patrimonio culturale (art. 5) e, specificamente, nella definizione delle «politiche per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio» (art. 133).

In relazione ai **privati**, che pure rivestono un ruolo essenziale nella «costituzione» e «percezione» del paesaggio, in quanto, come visto nella definizione, esso è il frutto dell'azione dell'uomo sul territorio e della sua percezione in termini identitari, il codice non contempla forme di coamministrazione, ma, quasi per compensazione, prevede meccanismi di partecipazione avanzata nei procedimenti di tutela: nel procedimento di individuazione dei beni paesaggistici è ammesso il ricorso all'inchiesta pubblica (art. 139) quale modalità di partecipazione aperta a tutti i cittadini ed espressa in forma orale, in deroga alle forme ordinarie di partecipazione procedimentale; nel procedimento di pianificazione paesaggistica devono essere assicurate «forme di partecipazione, informazione e comunicazione» dei soggetti interessati «ulteriori» a quelle ordinarie (art. 144).

3.2. *Le funzioni*

Le funzioni amministrative previste dal codice sono due: **la tutela e la valorizzazione**. Esse sono da intendersi come complessi di attività di cui il legislatore prevede finalità, oggetto e strumenti attuativi (oltrechè, come visto, l'allocazione delle competenze).

Fine primario di entrambe le funzioni è «preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura» (art. 1, comma 2). Quanto all'oggetto, la **tutela** «consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione. L'esercizio delle funzioni di tutela si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale» (art. 3). Con specifico riferimento al paesaggio, come già visto, **la tutela «è volta a riconoscere, salvaguardare e, ove necessario, recuperare i valori culturali che esso esprime»** (art. 131, comma 4).

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, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale» (art. 6, comma 1). Con riferimento al paesaggio la **valorizzazione «comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati»** (art. 6, comma 1), previsione che è ribadita e specificata nel senso che «concorre a promuovere lo sviluppo della cultura. A tale fine le amministrazioni pubbliche promuovono e sostengono, per quanto di rispettiva competenza, apposite attività di conoscenza, informazione e formazione, riqualificazione e fruizione del paesaggio nonché, ove possibile, la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati» (art. 131, comma 5).

La “tutela” e la “valorizzazione” costituiscono funzioni teoricamente distinte, sebbene la differenziazione disposta dal legislatore risponda a ragioni di tipo organizzativo più che concettuale: l'idea del legislatore, dapprima ordinario (d.lgs. n. 112/98) quindi costituzionale (art. 117 Cost. riformato nel 2001), è stata quella di fondare sulla **dicotomia tutela/valorizzazione** il riparto di competenze, amministrative e legislative, tra Stato e Regioni-enti locali con l'esito di affidare la tutela allo Stato e la valorizzazione agli altri enti istituzionali. Pur nello sforzo del codice di confermare questa dicotomia attribuendone anche valenza sostanziale, è evidente la **contiguità** delle due funzioni: entrambe sono finalizzate ad assicurare la «pubblica fruizione» dei beni, come entrambe implicano la «conservazione», quale condizione di integrità dei beni da garantire e incrementare. La tutela è condizione della valorizzazione e quest'ultima è completamento della prima: in altre parole, la tutela non è mai fine a sé stessa, ma è preordinata alla pubblica fruizione del bene alla cui garanzia e incremento è attesa la valorizzazione, quest'ultima, a sua volta, presuppone la tutela, nel senso che può esplicarsi solo se i beni sono preservati e a questa condizione di protezione essa concorre e, al contempo, da questa è condizionata. Il codice è consapevole di questa reciproca interrelazione: nella prima disposizione del d.lgs. n. 42/2004 trova spazio l'affermazione per cui «le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale [...] sono svolte in conformità alla normativa di tutela» (art. 1, comma 6). Dal punto di vista della tutela, si afferma che le relative attività sono preordinate a «fini di pubblica fruizione» (art. 3, comma 1); dalla prospettiva della valorizzazione, si precisa che essa «è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non

pregiudicarne le esigenze» (art. 6, comma 2), concetto che è ribadito per la valorizzazione del paesaggio, nel senso che essa «è attuata nel rispetto delle esigenze della tutela» (art. 131, comma 5).

4. *Strumenti di tutela*

Dal punto di vista contenutistico, la tutela del paesaggio si traduce in **una serie coordinata di strumenti amministrativi**, di cui i principali sono **il vincolo, il piano e l'autorizzazione**. Si tratta di istituti già previsti dalla legislazione precedente che il codice ha ribadito, apportando alla relativa disciplina alcuni elementi innovativi.

4.1. *Il vincolo*

Il vincolo amministrativo assolve **una duplice funzione: dichiarativa dell'interesse pubblico sotteso al bene e conformativa della proprietà**. In relazione al primo profilo occorre tenere presente che affinché un bene concreto sia qualificabile come bene paesaggistico in senso giuridico occorre che esso sia ricondotto, secondo modalità prefissate, a una delle categorie di beni paesaggistici tipizzate dalla legge. **Le categorie previste dal codice sono tre**, due ricalcano quelle previste dalla normativa precedente, la terza è del tutto nuova.

La prima categoria (art. 136) riflette quella delle **bellezze naturali** di cui alla legge n. 1497/1939 e la relativa suddivisione in quattro sottocategorie, che la dottrina ha accorpato in termini di “bellezze individue” («le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale, singolarità geologica o memoria storica» e «le ville, i giardini e i parchi [...] che si distinguono per la loro non comune bellezza»: lett. a-b) e “bellezze di insieme” («i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» e «le bellezze panoramiche e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze»: lett. c-d). Si tratta di categorie di beni in cui il criterio identificativo è eminentemente estetico e, come detto, il codice si è limitato a riprendere le fattispecie previste dalla legge del 1939, con l'aggiunta di due esemplificazioni: gli «alberi monumentali» quali esempi di bellezza naturale di cui alla lett. a, e i «centri e nuclei storici» quali esempi di complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale di cui alla lett. c. Peraltro, l'interesse richiesto ai fini del riconoscimento del bene come bene paesaggistico è graduato, nel senso che il bene deve riflettere un «notevole interesse pubblico» (comma 1).

La seconda categoria (art. 142) ricalca quella delle **zone di interesse ambientale** previste dalla legge n. 431/1985 (legge Galasso), in cui il criterio identificativo è di tipo geografico-ambientale: si tratta di beni diffusi sul territorio come le coste, i fiumi, i boschi, le zone umide, le colline, le montagne.

La terza categoria (art. 143) si declina, a sua volta, in due sottocategorie: si tratta di «**ulteriori immobili** o aree» riconducibili alle ipotesi di cui all'art. 136 e individuabili con modalità differenti da quelle previste per i suddetti beni e di «**ulteriori contesti**» non riconducibili alle precedenti categorie e che riflettono la definizione di paesaggio. Questa categoria è di nuova previsione ed è delineata come categoria aperta e residuale (in quanto destinata a includere beni paesaggisticamente rilevanti ma non vincolati secondo le categorie e le modalità tradizionali), nonché eventuale (perché l'individuazione degli ulteriori beni è una facoltà riconosciuta alle Regioni).

A queste tre categorie tipizzate di beni paesaggistici corrispondono tre differenti modalità di individuazione: i beni riconducibili alla prima categoria (cd. bellezze naturali) sono individuati mediante un apposito procedimento amministrativo di dichiarazione dell'interesse pubblico, per cui un bene che riflette le caratteristiche di una delle categorie di cui all'art. 136 può qualificarsi come bene paesaggistico solo all'esito di un apposito procedimento di individuazione dello stesso. Pertanto, il centro storico di un Comune, un parco o una villa, una grotta, un belvedere, pur rientrando tra le categorie tipizzate, non possono considerarsi beni paesaggistici in senso giuridico se non vengono individuati da un apposito provvedimento amministrativo che ne attesti il notevole interesse pubblico. I secondi beni (cd. beni Galassini) sono stati individuati direttamente dal legislatore, con l'effetto che gli immobili e le aree che riproducono le caratteristiche delle categorie di cui all'art. 142 sono automaticamente beni paesaggistici: ad esempio tutti i territori costieri, per il solo fatto di trattarsi di aree ricomprese in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, sono beni paesaggistici, quali che siano i caratteri morfologici, la consistenza o le destinazioni d'uso, in quanto corrispondono all'ipotesi di cui all'art. 142, comma 1, lett. a). Ulteriori beni riconducibili alla prima categoria, nonché quelli rilevanti dal punto di vista paesaggistico, ma non accostabili alle categorie tipizzate (cd. ulteriori contesti) possono essere individuati tramite il piano paesaggistico: ad esempio il piano paesaggistico pugliese ha individuato quali ulteriori contesti le strade panoramiche, i pascoli, le gravine, i tratturi.

Il vincolo è la rappresentazione giuridica dell'accertamento dell'interesse paesaggistico proprio di un bene, l' "imprimatur" dell'avvenuta individuazione di un bene come bene paesaggistico. A seconda della sua derivazione, può parlarsi di **vincolo ex actu** (quello oggetto di un provvedimento

esito di un apposito procedimento amministrativo), **vincolo ex lege** (quello che scaturisce direttamente dalla legge), **vincolo ex plano** (quello che emana dal piano paesaggistico).

Il codice disciplina minuziosamente **il procedimento amministrativo di apposizione del vincolo**. Esso si articola in tre fasi: 1) la proposta di vincolo elaborata da un'apposita commissione tecnica, istituita dalla Regione a livello provinciale, con iniziativa che muove dai singoli commissari ovvero su segnalazione degli enti territoriali interessati (art. 138); 2) l'informazione mediante determinate forme di pubblicità (pubblicazione di avviso sull'albo pretorio dei Comuni interessati e su due quotidiani di diffusione almeno regionale; notificazione della comunicazione di avvio del procedimento al proprietario, possessore o detentore del bene nel caso in cui la proposta di vincolo interessi una bellezza individua) e la partecipazione da parte degli enti locali, associazioni ambientaliste ovvero i soggetti direttamente interessati (in quanto titolari di diritto soggettivo o interesse legittimo, come i proprietari delle aree interessate dalla proposta di vincolo), con possibilità di coinvolgimento di ulteriori soggetti in caso di indizione di inchiesta pubblica (art. 139); 3) la decisione da parte della Regione con le relative misure di conoscenza (pubblicazione nel bollettino ufficiale del provvedimento di vincolo; notifica al proprietario, possessore o detentore e trascrizione nei registri immobiliari in caso di bellezza individua, art. 140). Il codice conferma anche il potere di apposizione del vincolo a favore dell'amministrazione statale (art. 138, comma 3), per il cui procedimento vale lo schema previsto per l'azione regionale salva l'iniziativa rimessa al soprintendente e la necessaria richiesta di parere alla Regione interessata (art. 141).

Elemento peculiare del regime in esame riguarda il valore giuridico della **proposta di vincolo** (espressa dalla commissione provinciale, nel procedimento di iniziativa regionale, ovvero dal soprintendente, nel procedimento di iniziativa statale): infatti, sebbene si tratti di atto collocato all'inizio del procedimento, esso produce l'effetto di obbligare il proprietario o avente titolo che intenda modificare il bene di richiedere l'autorizzazione paesaggistica ai sensi dell'art. 146. Questa disposizione ha evidentemente lo scopo di salvaguardare in via provvisoria beni non ancora vincolati, per evitare modifiche anticipate che frustrerebbero il regime di tutela conseguente all'emanazione del provvedimento di vincolo. L'effetto prodromico scatta con la pubblicazione o comunicazione della proposta di vincolo e decade se non è adottato il provvedimento di vincolo nel termine prefissato dalla legge (ossia entro sessanta giorni dalla scadenza dei termini per la partecipazione procedimentale).

Nell'ambito dello strumentario posto a tutela del paesaggio, il vincolo rappresenta **il primo strumento di intervento**, utile, come detto, a indivi-

duare i beni paesaggistici da sottoporre al regime vincolistico. Il codice, peraltro, ha rafforzato la valenza di questo strumento: il provvedimento, infatti, non si limita all'individuazione del bene con l'esternazione dell'interesse pubblico sotteso, ma deve anche dettare «la specifica disciplina intesa ad assicurare la conservazione dei valori espressi dagli aspetti e caratteri peculiari del territorio considerato» (art. 140, comma 2), ossia deve indicare un primo nucleo di limitazioni e prescrizioni d'uso che saranno integrate e perfezionate dal piano paesaggistico e che varranno quali parametri di riferimento in sede di decisione sul rilascio o meno dell'autorizzazione paesaggistica.

Questa operazione, definita dalla dottrina di “**vestizione dei vincoli**” (Amorosino), segna il superamento definitivo della prassi consolidata che vedeva i provvedimenti di vincolo alquanto sintetici nei contenuti (cd. vincoli nudi), limitati all'identificazione del bene con richiamo della corrispondente categoria di bellezza naturale e alla delimitazione dei confini territoriali dell'area interessata. Essa riguarda non soltanto i provvedimenti di vincolo da adottare ai sensi del codice, ma anche quelli emanati ai sensi della precedente disciplina, in quanto per ciascuno di essi è previsto l'obbligo di integrazione del contenuto «con la specifica disciplina di cui all'articolo 140, comma 2» (art. 141-*bis*, comma 1) da parte dello stesso soggetto (Stato o Regione) che aveva emanato il provvedimento.

Il codice ha precisato i **rapporti tra il vincolo di fonte amministrativa e il piano**, sancendone la stretta contiguità, ma anche la capacità di resistenza del primo rispetto al secondo: si afferma infatti che il provvedimento di vincolo «costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo» (art. 140, comma 2).

I vincoli del secondo tipo (*ex lege*) sono, per definizione, **vincoli “spogli”** perché discendono in termini generali dalla legge. Per essi l'opera di “vestizione” è rimessa al piano paesaggistico e lo stesso vale per i vincoli del terzo tipo (*ex plano*): per essi il piano paesaggistico è fonte di costituzione e di definizione del contenuto prescrittivo.

Diverse questioni hanno animato il dibattito dottrinale e giurisprudenziale sull'istituto del vincolo. In ordine alla **natura dell'atto**, esso è stato tradizionalmente ritenuto **espressione di discrezionalità tecnica**, in quanto la valutazione dell'interesse paesaggistico si fonda su di una lettura “tecnica” del territorio considerato, fondata su metodi, saperi e cognizioni di diverse branche della scienza, sebbene i parametri di riferimento, soprattutto quelli di tipo estetico-culturale, e il profilo identitario, presentano un inevitabile margine di soggettività. Peraltro, in alcune risalenti sentenze del giudice amministrativo affiorava la tesi della riconduzione del provvedimento di

vincolo alla discrezionalità amministrativa in senso proprio, nel senso della necessità di acquisire e comparare i diversi interessi coinvolti e modulare la misura adottata rispetto agli interessi sacrificati, tesi ormai recessiva anche alla luce del codice, secondo cui l'amministrazione competente, sin dalla formulazione della proposta, fa «riferimento ai valori storici, culturali, naturali, morfologici, estetici espressi dagli aspetti e caratteri peculiari degli immobili o delle aree considerati ed alla loro valenza identitaria in rapporto al territorio in cui ricadono» (art. 138, comma 2).

Ulteriore questione riguarda la **natura dichiarativa ovvero costitutiva del provvedimento**, questione non solo teorica, ma dai rilevanti risvolti pratici. In particolare, è stato osservato che il provvedimento di vincolo paesaggistico incida significativamente sulla proprietà privata con prescrizioni e limitazioni d'uso tali da comprimere, se non sacrificare integralmente, le facoltà sottese al diritto proprietario: in altri termini si tratterebbe di atto di natura costitutiva perché ha la forza di modificare lo *status* del bene e, peraltro, questa capacità può essere tanto intensa da esautorare alcune manifestazioni tipiche del diritto dominicale in una sorta di sostanziale espropriazione della proprietà; in pratica, il vincolo paesaggistico è stato accostato al meccanismo dell'espropriazione per pubblica utilità e costituirebbe un'ipotesi di espropriazione in senso sostanziale (ovvero di espropriazione non traslativa), con il corollario che accedrebbe al regime di cui all'art. 42, comma 3, Cost. che ammette l'istituto espropriativo accompagnato dal ristoro dell'indennizzo a favore del privato che subisce l'espropriazione. Tuttavia, la Corte costituzionale con due fondamentali pronunce coeve (nn. 55 e 56 del 29 maggio 1968) ha chiarito che il vincolo paesaggistico (al pari di altri simili, come quello storico-artistico) accede al **regime della funzionalizzazione-limitazione della proprietà privata per interessi pubblici di cui al comma 2 dell'art. 42 e non a quello del successivo comma** perché il relativo provvedimento si limita ad accertare una qualità intrinseca al bene, non assegna nuovi *status*, ma attesta la presenza di un interesse preesistente, quale presupposto giustificativo per l'applicazione di un regime speciale. È come se il bene paesaggistico (o culturale) sia nato già limitato negli usi possibili, sicché il provvedimento amministrativo si limita ad accertare la sussistenza di quelle caratteristiche e a legittimare le legittimazione d'uso. Per questo si è in presenza di atto meramente dichiarativo, ben diverso da altri, come quelli tipici del settore urbanistico che determinano vincoli di localizzazione su aree di proprietà privata, preordinati all'espropriazione e alla futura realizzazione di opere di pubblica utilità (cd. vincoli urbanistici o di localizzazione): in questi ultimi casi si tratta di vincolo che non dichiara, ma costituisce un nuovo attributo dell'area, quello di essere luogo ottimale per la localizzazione dell'opera a seguito di valutazione politico-amministrativa

dell'autorità e non per naturale "vocazione" dell'area stessa, con il corollario che un siffatto vincolo è accostabile al meccanismo espropriativo e quindi al ristoro dell'indennizzo.

Eppure, l'effetto del provvedimento di vincolo è quello di modificare il regime giuridico del bene, che non è più quello generale proprio dei beni giuridici, bensì quello speciale della disciplina di riferimento: in altre parole, l'effetto del provvedimento di vincolo paesaggistico è di assoggettare il bene al regime amministrativo speciale attualmente disciplinato dal codice del paesaggio, cui si aggiunge l'applicazione immediata delle prescrizioni d'uso che accompagnano il provvedimento di vincolo. È evidente, pertanto, l'effetto di tipo costitutivo del provvedimento in esame: per questo, la dottrina maggioritaria tende a ravvisare in esso una natura mista, di atto dichiarativo con effetti costitutivi (**cd. accertamento costitutivo**).

4.2. *Il piano*

Il piano paesaggistico costituisce, tra gli strumenti di tutela del paesaggio, quello maggiormente innovato dal codice del 2004. Previsto sin dalla legge n. 1497/1939, sia pure come strumento eventuale e ristretto alla tutela delle bellezze di insieme, poi rafforzato dalla legge Galasso come misura obbligatoria e con ambito di applicazione comprendente tutte le aree vincolate con possibilità di estensione all'intero territorio regionale, per effetto del codice si pone come strumento obbligatorio, infungibile ed esteso a tutto l'ambito regionale.

La funzione fondamentale del piano è di sottoporre «a **specifica normativa d'uso il territorio**» (art. 135, comma 1); per questa finalità, **il suo contenuto si declina in tre parti: ricognitiva, precettiva e progettuale**, le prime due sono essenziali, la terza eventuale.

La **prima componente** è preliminare e strumentale alle altre, in quanto il piano deve prioritariamente effettuare la «ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni» (art. 143, comma 1, lett. a), analisi che deve riguardare anche le «dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio» (lett. f), nonché la ricognizione delle aree vincolate per atto amministrativo e per legge, con relativa localizzazione e delimitazione, e l'individuazione (eventuale) di ulteriori aree rappresentative dei valori paesaggistici propri di quel territorio (lett. b-c-d-e). Esito di questa lettura del territorio è anzitutto l'individuazione delle cd. invarianti, ossia di quegli elementi strutturali che sono fondativi del carattere identitario del territorio, perché rappresentativi della costruzione

di lunga durata delle relazioni tra uomo e natura, elementi che possono considerarsi come costitutivi del “patrimonio territoriale” della Regione, la cui conoscenza è fondamentale per orientare la definizione delle “regole d’uso” del territorio, che costituisce l’oggetto della parte successiva del piano.

Nella **parte precettiva** il piano individua le «prescrizioni e previsioni» (art. 135, comma 4), che compongono, come detto, la «specifica normativa d’uso» del territorio (comma 1). L’insieme delle regole è modulato in base ai diversi ambiti paesaggistici cui è articolato il territorio regionale: spetta, infatti, al piano ripartire il territorio regionale in ambiti in base ai diversi «aspetti e caratteri peculiari» (comma 2) e ad essi far corrispondere le «specifiche normative d’uso», nonché «adeguati obiettivi di qualità» (comma 3).

La normativa d’uso serve a definire le regole di corretta conservazione e gestione del paesaggio: il piano indicherà, dunque, le parti da sottoporre a condizione di immodificabilità assoluta (art. 135, comma 4, lett. a) e, per quelle invece modificabili, individuerà le «linee di sviluppo urbanistico ed edilizio» (lett. d) e i criteri, metodi e misure necessarie «per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio» (art. 143, comma 1, lett. h). Esso è chiamato anche a considerare le «esigenze di ripristino dei valori paesaggistici» (art. 135, comma 1, lett. a), per questo dovrà individuare gli «interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate» (art. 143, comma 1, lett. g).

Il codice prevede anche dei **contenuti eventuali del piano**: oltre ai già citati vincoli del terzo tipo, possono essere previste ipotesi di esonero di alcuni interventi dall’obbligo di autorizzazione paesaggistica (interventi su aree vincolate *ex lege* per i quali l’accertamento della compatibilità paesaggistica è incardinato nell’ambito del procedimento di rilascio del titolo edilizio; interventi volti al recupero e alla riqualificazione del paesaggio: art. 143, comma 4, lett. a-b), nonché progetti di «conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali», di cui il piano deve definire le «linee-guida prioritarie» e «gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti» (comma 8).

Dal punto di vista della **competenza** occorre evidenziare che il potere di approvazione del piano spetta alla Regione; peraltro nel modello del codice rileva la presenza dello Stato con un ruolo significativo: il Ministero, da un lato, è chiamato a individuare le «linee fondamentali dell’assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio» che valgono «con finalità di indirizzo della pianificazione» (art. 145, comma 1), dall’altro, partecipa all’elaborazione del piano nelle parti che interessano i beni vincolati per via amministrativa e legislativa nonché per i beni da vincolare *ex plano* riconducibili alle categorie di cui all’art. 136 (e la concertazione riguarderà

la ricognizione, delimitazione, rappresentazione in scala dei beni e determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso). Per la parte del piano destinata all'elaborazione congiunta i soggetti interessati possono stipulare intese per la definizione di modalità e tempi di azione (art. 143, comma 2).

Sul **piano procedimentale** merita di essere segnalato un aspetto: la rilevanza riconosciuta alla "pubblicità" e alla "partecipazione" ai fini di un'efficace pianificazione paesaggistica. Infatti, quasi per controbilanciare l'asse decisionale posto tra l'amministrazione regionale e quella statale, il codice cerca di favorire il massimo coinvolgimento della collettività nella fase istruttoria imponendo la presenza nel procedimento pianificatorio di «ampie forme di pubblicità» nonché «la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi». Al riguardo, la norma statale richiede alle Regioni di disciplinare, con apposita legge, il procedimento di pianificazione e in quella sede di prevedere gli istituti di pubblicità e partecipazione, con l'aggiunta che devono essere determinate «ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione» (art. 144, comma 1).

Le Regioni hanno sviluppato la previsione statale, introducendo plurime soluzioni, di tipo organizzativo e funzionale, come le conferenze d'area (Puglia), le conferenze di pianificazione (Emilia-Romagna), il garante della comunicazione e i forum sul paesaggio (Toscana), l'istruttoria pubblica (Sardegna), l'inchiesta pubblica (Abruzzo e Liguria), i tavoli di discussione tematici (Friuli-Venezia Giulia).

Come per molti atti pianificatori, il piano paesaggistico è un esempio di "**atto amministrativo complesso**", in quanto per la sua entrata in vigore occorrono due momenti deliberativi, quello di adozione e quello di approvazione: è solo con l'approvazione che il piano acquisita efficacia giuridica, che si esplica dal giorno successivo a quello della pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione (art. 144, comma 2). Questa regola conosce un importante temperamento, perché già nel momento dell'adozione il piano produce un effetto giuridico: quello di vietare sugli immobili vincolati interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela in esso previste (art. 143, comma 9). Si tratta di una misura di salvaguardia, analoga a quelle presenti in altri settori che prevedono strumenti pianificatori (soprattutto l'urbanistica), il cui obiettivo è di preservare lo stato dei luoghi nel periodo intermedio tra l'adozione e l'approvazione del piano, evitando alterazioni, anche irreversibili, del territorio che finirebbero per frustrare le finalità di salvaguardia proprie del piano.

La complessità sul piano procedimentale e contenutistico del modello di piano introdotto dal codice spiega perché ad oggi solo poche Regioni (Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Lazio) siano arrivate al traguardo dell'approvazione del piano paesaggistico.

Una questione relativa al regime amministrativo del piano paesaggistico, che anima da tempo il dibattito dottrinale e giurisprudenziale, riguarda i **rapporti tra questo piano e i piani ad incidenza territoriale**, previsti dalle tante discipline che interessano il territorio (urbanistica, ambiente, ecc.).

Il codice ha preso posizione nel senso di affermare **la primazia del piano paesaggistico, sancendone la prevalenza sugli altri piani**. Questo dato emerge dal codice con l'affermazione di attributi del piano quali: l'inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico (art. 144, comma 3); la cogenza rispetto agli strumenti urbanistico-territoriali di competenza degli enti locali, con i corollari dell'obbligo di adeguamento di essi alle previsioni del piano paesaggistico e dell'immediata prevalenza di queste sulle disposizioni eventualmente difformi contenute negli strumenti urbanistici (commi 3-4); la prevalenza anche rispetto agli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, come il piano del parco adottato dall'ente gestore che è previsto dalla normativa sulle aree naturali protette (comma 3).

4.3. *L'autorizzazione*

L'autorizzazione paesaggistica rappresenta il mezzo predisposto dal legislatore affinché l'amministrazione controlli gli interventi sul paesaggio. Si tratta di un **controllo di tipo preventivo**, in quanto ha ad oggetto interventi progettati e non ancora realizzati. Al riguardo il codice prescrive che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico vincolati ai sensi degli artt. 136, 142 o 143 «hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione» (art. 146, comma 2).

Giova ricordare che il vincolo paesaggistico implica una **condizione di immodificabilità del bene non assoluta** (tranne casi specifici, previsti specialmente dal piano paesaggistico), **bensì relativa**, nel senso che l'interessato può effettuare interventi sul bene vincolato, ma deve previamente sottoporre all'attenzione dell'amministrazione il progetto e attendere il rilascio dell'atto di assenso.

Il controllo consiste nella «**verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato**» (comma 3). Come si vede, il canone su cui si impenna l'accertamento dell'amministrazione è la «**compatibilità paesaggistica**», concetto inevitabilmente indeterminato che comporta un certo margine di discrezionalità e difatti l'autorizzazione paesaggistica è considerata tradizionalmente espressione di discrezionalità tecnica.

Su questo profilo è intervenuto il legislatore nella direzione di delimitare la componente discrezionale insita della valutazione di compatibilità: nel modello codicistico la “vestizione” del vincolo e l’approvazione del piano paesaggistico con il suo contenuto penetrante sono funzionali al momento autorizzatorio, in quanto l’apparato di regole e prescrizioni d’uso che apprestano funge da complesso di parametri di riferimento da applicare ad ogni richiesta di autorizzazione.

Effetto tipico dell’autorizzazione paesaggistica è quello **permissivo**, nel senso di abilitare l’interessato alla realizzazione dell’intervento progettato, ma spesso l’autorizzazione ha anche un **effetto conformativo**: il provvedimento può prevedere una serie di indicazioni operative, che valgono come prescrizioni, ma talora anche solo come “consigli” (relative a modalità esecutive, materiali da utilizzare, localizzazione, ecc.) utili a orientare l’intervento assentito per ottenere un migliore inserimento di esso nel contesto paesaggistico interessato.

Il potere autorizzatorio è riconosciuto in capo all’amministrazione regionale, che può delegarne l’esercizio a favore di province, comuni, forme associate di enti locali, enti parco, ma questo conferimento è possibile solo all’esito del positivo accertamento regionale di **due condizioni** in capo all’ente delegato: a) la garanzia di un adeguato livello di competenze tecnico-scientifiche; b) la differenziazione amministrativa tra attività di tutela paesaggistica ed esercizio di funzioni in materia urbanistico-edilizia (comma 6).

La specificazione di queste condizioni mostra lo sforzo del legislatore di superare l’esperienza del passato in cui la delega avveniva a favore degli enti locali in modo incondizionato e indifferenziato e l’unificazione in capo alla stessa amministrazione (quella comunale) e, all’interno di essa, allo stesso organo (sindaco prima, poi dirigente dell’ufficio tecnico comunale) delle funzioni autorizzatorie in materia paesaggistica ed edilizia comportava una commistione delle valutazioni in cui quella dell’interesse paesaggistico finiva per essere influenzata e sacrificata dall’accertamento di tipo urbanistico-edilizio. In questa direzione si pone anche la precisazione del codice per cui «l’autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l’intervento urbanistico-edilizio» (comma 4); questo vuol dire che le due funzioni amministrative, anche se imputabili in capo alla stessa amministrazione, devono tradursi in due manifestazioni provvedimentali autonome, non condizionanti tra di loro e anzi, per affermare ulteriormente la separatezza delle funzioni e l’indipendenza anzitutto di quella paesaggistica, è sancita la presupposizione dell’autorizzazione paesaggistica. Da quest’ultimo dato possono ricavarsi almeno due corollari: a) se e finché manca l’autorizzazione paesaggistica

non può essere rilasciato il titolo edilizio; *b*) se successivamente al rilascio del titolo edilizio viene annullata l'autorizzazione paesaggistica, si determina la caducazione del titolo edilizio.

In relazione al profilo delle competenze tecnico-specialistiche il codice rimette al legislatore regionale la specificazione delle forme e delle modalità che soddisfano il suddetto requisito, fornendo peraltro un'esemplificazione, che è stata prontamente recepita dalle Regioni: l'istituzione delle «commissioni locali per il paesaggio», configurate come strutture composte da soggetti esperti in materia paesaggistica chiamati a rendere un parere, di contenuto tecnico e di natura obbligatoria, nell'ambito del procedimento autorizzatorio (art. 148).

Il codice ha anche perfezionato lo **schema procedimentale**: l'interessato presenta all'amministrazione competente la domanda corredata dal progetto e dalla documentazione richiesta avvalendosi della modulistica predisposta dal ministero (art. 146, comma 3); entro quaranta giorni dalla ricezione dell'istanza, l'amministrazione effettua gli accertamenti in ordine alla compatibilità paesaggistica ed elabora una proposta di provvedimento, accompagnata da una relazione tecnica illustrativa, che trasmette alla soprintendenza (comma 7); quest'ultima interviene con un ruolo di tipo consultivo, dovendo rendere un parere sulla proposta provvedimento dell'amministrazione procedente. Si tratta di parere di natura tecnica (l'organo soprintendenziale deve pronunciarsi «limitatamente alla compatibilità paesaggistica del progettato intervento nel suo complesso ed alla conformità dello stesso alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico ovvero alla specifica disciplina» di cui al provvedimento di vincolo, comma 8) e forza vincolante, sebbene la sua natura sia stata oggetto di diverse modifiche legislative: l'ultimo decreto correttivo (del 2008) ha confermato la natura vincolante, ma ha previsto la sua conversione in parere obbligatorio all'inverarsi di tre condizioni: la “vestizione dei vincoli”, l'approvazione del piano paesaggistico e l'adeguamento a esso degli strumenti urbanistici (comma 5). Quasi a compensare il ruolo determinante della soprintendenza in ragione della natura vincolante del parere, un successivo intervento normativo (legge n. 164/2014) ha sancito che, ove il parere non venga reso entro il termine di sessanta giorni, l'amministrazione competente «provvede comunque sulla domanda di autorizzazione» (comma 6): vale da dire che la soprintendenza dispone di un potere di natura sostanzialmente decisoria, che però deve esercitare tempestivamente, perché, al decorso del termine prescritto, l'amministrazione competente (regionale o, su delega, locale) è obbligata ad accantonare il contributo della soprintendenza e a portare avanti il procedimento sino alla sua conclusione (comma 9).

In caso di mancata risposta dell'amministrazione competente, è previsto

un meccanismo di intervento sostitutivo che l'interessato può sollecitare nei confronti della Regione, qualora la funzione autorizzatoria sia stata delegata a un ente locale, ovvero della soprintendenza se la Regione è l'amministrazione inadempiente (comma 10); il silenzio non è qualificabile come silenzio-assenso, trattandosi di uno dei casi per i quali l'art. 20 della legge n. 241/1990 esclude la formazione del silenzio significativo, dunque sono azionabili gli ordinari strumenti di tutela, giurisdizionale e amministrativa, avverso il silenzio dell'amministrazione.

Nell'ottica di favorire la massima conoscibilità dei provvedimenti che autorizzano interventi sul paesaggio, il codice prevede alcune **forme di pubblicità**: l'autorizzazione va trasmessa alla soprintendenza che ha reso il parere, nonché, unitamente allo stesso parere, alla Regione ovvero agli altri enti pubblici territoriali interessati e, ove esistente, all'ente parco nel cui territorio si trova l'immobile o l'area sottoposti al vincolo (comma 11) e presso ciascuna amministrazione competente deve essere istituito un apposito elenco delle autorizzazioni rilasciate, da aggiornare almeno ogni trenta giorni e liberamente consultabile anche per via telematica, in cui è indicata la data di rilascio di ciascuna autorizzazione, con la annotazione sintetica del relativo oggetto, e copia dell'elenco va trasmessa trimestralmente alla Regione e alla soprintendenza, ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza (comma 12).

Il regime sinora esaminato, incentrato sull'obbligo di autorizzazione paesaggistica e sul relativo *iter* procedimentale, può definirsi "**ordinario**" per differenziarlo da due altri regimi che riguardano gli interventi su aree vincolate, l'uno "**semplificato**" l'altro "**esonerato**".

Il codice ammette per «**interventi di lieve entità**» la previsione di procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione ispirate «a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti» (comma 9) e rinvia per l'individuazione dei casi e la disciplina procedimentale a un apposito **regolamento**, che attualmente è il **d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31**. La fonte regolamentare elenca gli interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato nell'allegato B (ad esempio: interventi di adeguamento alla normativa antisismica, interventi di arredo urbano, installazione di pannelli solari, realizzazione di cancelli, verande e *dehors*, manufatti per ricovero di attrezzi agricoli con opere murarie o di fondazione non superiori a dieci metri quadrati) e declina **il canone della semplificazione in tre aspetti**: 1) **documentale** (riduzione e semplificazione della documentazione da presentare a corredo della domanda); 2) **procedimentale** (riduzione dei termini del procedimento, formazione del silenzio-assenso in caso di mancata espressione del parere della soprintendenza, facoltatività e non obbligatorietà del parere della commissione locale per il paesaggio); 3) **organizzativa** (assegnazione di apposito personale nell'ambito

delle soprintendenze e assunzione di analoghe iniziative nell'ambito delle altre amministrazioni «al fine di assicurare il sollecito esame delle istanze di autorizzazione semplificata», art. 12).

Ulteriori casi di interventi sui beni paesaggistici sono esonerati dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica: questa esclusione si spiega perché si tratta di casi di minima entità ovvero di interventi strumentali alla tutela stessa del paesaggio nonché di interventi in cui, per ragioni di semplificazione procedimentale, l'accertamento della compatibilità paesaggistica è innestato nel procedimento per il rilascio del titolo edilizio. I casi sono previsti dall'art. 149 (interventi di manutenzione secondo la normativa edilizia che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici, interventi inerenti l'esercizio delle attività agricole, silvicole e pastorali che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, interventi forestali di taglio culturale, forestazione, riforestazione, bonifica e antincendio) ai quali si aggiungono quelli, già citati, che il piano paesaggistico può prevedere (interventi su aree vincolate *ex lege* per i quali l'accertamento della compatibilità paesaggistica è incardinato nell'ambito del procedimento di rilascio del titolo edilizio; interventi volti al recupero e alla riqualificazione del paesaggio, art. 143), nonché quelli previsti dal citato regolamento n. 31/2017 all'art. 4 e all'allegato A (ad esempio: opere interne che non alternano l'aspetto esteriore dell'edificio, interventi di abbattimento delle barriere architettoniche, installazione di micro generatori eolici entro determinate dimensioni, installazione di tende parasole su terrazzi o spazi privati, smontaggio e rimontaggio periodico di strutture stagionali già munite di autorizzazione paesaggistica).

Un **regime autorizzatorio speciale** è previsto per le opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali: in questo caso il rilascio dell'autorizzazione avviene all'esito di un'apposita conferenza di servizi (art. 147, comma 1) e nel caso si tratti di opere di difesa nazionale la localizzazione deve essere oggetto di «valutazione congiunta e preventiva» con le altre amministrazioni interessate, anzitutto il Ministero della difesa, secondo modalità predefinite da un d.P.C.M. (comma 3).

4.4. *I controlli e le sanzioni*

Connessa e strumentale alla tutela (e valorizzazione) del paesaggio è la funzione di **controllo**, che il codice declina in base ai destinatari: le amministrazioni pubbliche e i privati. Rispetto alle prime **il controllo ha l'obiettivo di garantire che le attività di cui si compone la tutela siano esercitate correttamente dalle autorità titolari:** l'art. 155, comma 2, affida alle Regioni

la funzione di vigilanza sugli enti da essa delegati e specifica che si tratta di attività obbligatoria, con l'effetto che l'inottemperanza o persistente inerzia regionale abilita il ministero ad esercitare poteri sostitutivi.

Rispetto ai privati **i controlli hanno natura sia preventiva che repressiva e sono volti a impedire o rimediare a interventi non autorizzati ovvero realizzati in modo difforme da quanto autorizzato**. Anche in questo caso, la funzione di vigilanza è imputata al ministero e alle Regioni (art. 155, comma 1). Sono specificate dal codice due misure di tipo preventivo-inibitorio: **la diffida e la sospensione dei lavori**; la prima ha lo scopo di impedire l'avvio di lavori non autorizzati o comunque ritenuti tali da recare pregiudizio al paesaggio (art. 150, comma 1, lett a), la seconda è finalizzata a interrompere e inibire lavori già iniziati e generalmente è preceduta dalla diffida, che ne rappresenta l'atto presupposto giustificativo, sebbene può prescindere da essa in caso di somma urgenza (lett. b).

Si tratta di **misure cautelari** ritenute dal legislatore particolarmente utili tant'è che la loro applicazione è ammessa anche in relazione a beni non vincolati, ossia beni non ancora interessati dal procedimento di vincolo ovvero già oggetto di apposito procedimento che tuttavia non ha raggiunto la fase della pubblicazione o notificazione della proposta di vincolo, la quale, come noto, fa scattare alcune misure di salvaguardia del bene. Come si vede, si è in presenza di misure eccezionali e derogatorie rispetto alla regola per cui il regime speciale del codice vale solo per i beni formalmente vincolati e la relativa efficacia decorre solo dopo la pubblicazione o notificazione del provvedimento di vincolo. È evidente la *ratio* cautelare e garantistica di queste misure, perché tendono a preservare beni di pregio paesaggistico non ancora vincolati nel senso di inibire interventi modificativi che potrebbero vanificare il regime di tutela al quale accederebbero i beni con il futuro provvedimento di vincolo. Ovviamente questo regime di intangibilità ha **un'efficacia limitata dal punto di vista temporale**: l'inibizione o sospensione dei lavori cessa di avere efficacia se entro il termine di novanta giorni non sia stata effettuata la pubblicazione della proposta di vincolo all'albo pretorio o la comunicazione personale all'interessato (comma 2). Altra garanzia a favore del privato è la previsione del rimborso delle spese sostenute dallo stesso sino al momento della notifica della sospensione, non preceduta dalla diffida, di lavori su beni non vincolati, nonché l'imputazione a carico dell'amministrazione che ha disposto la sospensione delle spese di demolizione delle opere già eseguite (art. 151).

A completamento della funzione di controllo si pone **l'apparato delle sanzioni** che in materia paesaggistica sono di matrice non solo **amministrativa**, ma anche **penale** in ragione dell'elevato disvalore riconosciuto nelle condotte lesive dell'interesse paesaggistico.

Dal punto di vista amministrativo è prevista la **sanzione della rimessione in pristino**: in caso di violazione degli obblighi e degli ordini previsti dal codice (ad esempio la realizzazione di un'opera in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica), il trasgressore è tenuto, a proprie spese, a ripristinare lo stato dei luoghi, ossia a riportare la fisionomia dei luoghi e delle cose allo stato antecedente alla condotta illecita (art. 167, comma 1). Questa misura è doverosa e infungibile: il codice (con il decreto correttivo del 2006) ha eliminato l'opzione precedente, introdotta dalla legge n. 1497/1939, che rimetteva all'amministrazione il potere di scegliere tra due sanzioni, quella ripristinatoria e quella pecuniaria; in altre parole, in precedenza l'opera realizzata abusivamente poteva sopravvivere nel caso in cui l'amministrazione avesse optato per la sanzione pecuniaria e questa decisione era il frutto di una valutazione ampiamente discrezionale, descritta dal legislatore in termini di rimedio «più opportuno, nell'interesse della protezione dei beni paesaggistici» (art. 167, comma 1, versione originaria).

L'ordine di rimessione in pristino è accompagnato dalla previsione del termine entro il quale l'interessato deve adempiere (comma 2); nel caso di inottemperanza, è disposta l'esecuzione d'ufficio da parte dell'autorità amministrativa preposta alla tutela paesaggistica, che può avvalersi dell'ausilio della struttura prefettizia territorialmente competente. Per garantire l'effettività della misura sanzionatoria, il legislatore disciplina inoltre l'ipotesi di inerzia dell'amministrazione competente prevedendo l'intervento sostitutivo del direttore dell'ufficio regionale competente: costui, su richiesta della medesima autorità amministrativa ovvero d'ufficio decorsi centottanta giorni dall'accertamento dell'illecito, procede alla demolizione avvalendosi dell'apposito servizio tecnico-operativo del ministero, ovvero delle modalità previste dall'art. 41 d.P.R. n. 380/2001, relativo all'applicazione della sanzione demolitoria in caso di abuso edilizio, a seguito di apposita convenzione che può essere stipulata d'intesa tra il ministero della cultura e il ministero della difesa (comma 3).

Il sistema sanzionatorio è di tipo cumulativo, perché alla sanzione amministrativa si aggiunge quella penale. La condotta illecita consiste nell'esecuzione di lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici «senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa» (art. 181, comma 1) e la pena prevista è quella di cui all'art. 44, lett. c), d.P.R. n. 380/2001, ossia **l'arresto** fino a due anni e **l'ammenda** da euro 15.493 a euro 51.645. È prevista una pena maggiorata (reclusione da uno a quattro anni), che comporta la qualificazione del reato come delitto e non contravvenzione, nel caso di opere che comportano un notevole impatto volumetrico, ossia tali da determinare un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria o, in alternativa, un ampliamento della medesima su-

periore a settecentocinquanta metri cubi, ovvero ancora abbiano comportato una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi (comma 1-*bis*).

Originariamente il codice prevedeva un regime sanzionatorio differenziato a seconda che la condotta illecita riguardasse beni paesaggistici vincolati in via provvedimentale (per cui era prevista la sanzione più elevata) e beni vincolati *ex lege* (per i quali valeva la pena inferiore mentre quella maggiorata scattava solo nel caso di opere di notevole impatto volumetrico), ma questa diversità di trattamento non è stata ritenuta ragionevole dalla Corte costituzionale, la cui decisione (11 gennaio 2016, n. 56) ha determinato la parificazione delle due condotte alla medesima risposta sanzionatoria.

Questione a lungo dibattuta riguarda l'applicabilità dell'istituto della **sanatoria all'abuso paesaggistico**. È noto che, nell'ampia categoria della sanatoria amministrativa, rientrano le cd. autorizzazioni sananti, ossia quegli atti amministrativi volti a regolarizzare condotte di privati poste in essere senza il preventivo titolo abilitativo, con l'effetto di estinguere le sanzioni altrimenti applicabili. Tipica è la sanatoria edilizia, disciplinata per la prima volta dalla legge n. 10/1977, quindi dalla legge n. 47/1985 e attualmente dal testo unico dell'edilizia (art. 36 d.P.R. n. 380/2001), al cui modello si è tradizionalmente fatto riferimento per la cd. sanatoria paesaggistica. Sebbene non formalmente prevista dal legislatore, la sanatoria è stata ammessa anche per gli abusi paesaggistici da una parte della giurisprudenza (cd. sanatoria giurisprudenziale), che mutuava la configurazione e il regime della sanatoria edilizia, in base a un'asserita identità sostanziale tra il titolo abilitativo edilizio e quello paesaggistico. Il codice del 2004 ha preso posizione sul punto con un'affermazione perentoria, quella per cui l'autorizzazione «non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi» (art. 146, comma 10, lett. c, versione originaria). In altre parole, nelle intenzioni originarie del codice, il privato, qualora realizzasse un intervento sul bene vincolato senza la previa autorizzazione ovvero, pur munito di autorizzazione, effettuasse un intervento difforme da quello autorizzato, sarebbe «colpito» dalle citate sanzioni di natura amministrativa e penale, senza deroga alcuna e indipendentemente dall'entità della condotta e dell'impatto di essa sul bene.

Tuttavia, la disposizione è stata ben presto modificata (da parte della legge 15 dicembre 2004, n. 308) con l'ammissione, a certe condizioni, della **sanatoria paesaggistica**. I decreti correttivi hanno, da un lato, confermato il divieto di sanatoria paesaggistica («l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi», art. 146, comma 4), dall'altro, ammesso alcune eccezioni. Per determinati interventi, di minimo impatto (cd. **abusii minori**), l'interessato che li ha realizzati senza o in difformità dalla preventiva autorizzazione può

chiedere all'amministrazione l'**accertamento ex post della compatibilità paesaggistica**, il cui esito positivo ha l'effetto di impedire l'applicazione della sanzione amministrativa e di estinguere la fattispecie penale.

Le opere abusive che possono accedere al regime della sanatoria paesaggistica sono: a) 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; b) impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria secondo il testo unico dell'edilizia (art. 167, comma 4).

Dal punto di vista procedimentale, l'istanza di accertamento di compatibilità paesaggistica va presentata «all'autorità preposta alla gestione del vincolo» (art. 167, comma 5; art. 181, comma 1-*quater*), dunque alla stessa amministrazione che valuta le domande di autorizzazione paesaggistica. Essa è chiamata a pronunciarsi entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi, a sua volta, entro il termine perentorio di novanta giorni.

In caso di avvenuta notifica della sanzione amministrativa (rimessione in pristino), la presentazione della domanda produce l'effetto di sospenderne l'esecuzione, che viene meno nel caso di rigetto della domanda (art. 167, comma 5).

Condizione per l'efficacia dell'atto di accertamento della compatibilità paesaggistica è il pagamento da parte dell'interessato di una **sanzione pecuniaria** (cd. indennità risarcitoria o per danno al paesaggio) di ammontare equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. Sussiste un vincolo di destinazione per le somme riscosse a titolo di indennità risarcitoria: esse devono essere utilizzate per l'esecuzione delle rimessioni in pristino delle opere abusive, nonché per finalità di salvaguardia e per interventi di recupero dei valori paesaggistici e di riqualificazione degli immobili e delle aree degradati o interessati dalle rimessioni in pristino (comma 6).

Giova ribadire che, vista l'analogia delle disposizioni di riferimento (art. 167 e art. 181), il conseguimento della sanatoria paesaggistica produce l'effetto estintivo delle sanzioni sia amministrative che penali.

5. *La valorizzazione: principi e modelli*

L'altra funzione amministrativa prevista dal legislatore è, come visto, la **valorizzazione**: essa è riconducibile alla materia «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» di cui all'art. 117, comma 3, Cost., dunque rientra

nella potestà legislativa di tipo concorrente Stato-Regioni e per questo è disciplinata dal codice limitatamente alla determinazione dei principi fondamentali. È pur vero che il codice non dedica un'apposita parte alla definizione dei principi e questo dato è ancora di più rimarchevole se si considera che, nella parte riferita ai beni culturali esiste uno specifico capo dedicato ai «principi della valorizzazione» (artt. 111-121). Già questo elemento testuale evidenzia la difficoltà di rapportare la funzione al paesaggio e ai beni paesaggistici per delinearne gli elementi distintivi e le modalità e gli strumenti di esercizio. Dalla lettura complessiva delle disposizioni dedicate al paesaggio possono comunque enuclearsi alcuni principi; in particolare la valorizzazione, in quanto preordinata a **«promuovere lo sviluppo della cultura»** (art. 6, comma 1; art. 131, comma 5), tende a: **a) promuovere la conoscenza del paesaggio; b) favorire attività di formazione; c) assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica; c) promuovere e sostenere gli interventi di conservazione; d) riqualificare immobili e aree compromessi e degradati; e) realizzare nuovi valori paesaggistici.** Il codice delimita, a maglie larghe, il perimetro entro il quale si esplica la valorizzazione, mentre non affronta altri profili pertinenti, come il ruolo dei soggetti privati nonché la specificazione degli strumenti che traducono le finalità proprie della valorizzazione. Su quest'ultimo punto sono peraltro ricavabili alcune indicazioni: anzitutto, dal punto di vista metodologico, emerge la logica di tipo progettuale, ossia l'opzione per cui la valorizzazione sia da promuovere attraverso l'approccio propositivo e lo strumento del progetto; inoltre, il codice individua nel piano paesaggistico la sede per la promozione di progetti di valorizzazione, nonché nelle «misure incentivanti» la leva per favorire la logica progettuale (art. 143, comma 8).

Al di fuori del codice, a livello legislativo statale e soprattutto regionale, sono rinvenibili spunti più significativi, sebbene l'impressione che si ricava è di un quadro ancora limitato, condizionato soprattutto dall'**insufficiente cornice di riferimento.**

Esperienze riconducibili alla valorizzazione del paesaggio sono, tra le altre, i **“percorsi”**, variamente denominati (“cammini”, “itinerari”, “strade”), incentrati su specifici attrattori culturali o naturali e sul connubio di essi con il territorio, caratterizzati da forme di mobilità dolce e dalla promozione di iniziative di valorizzazione del territorio (recupero di aree e immobili di interesse culturale e paesaggistico, creazione di percorsi escursionistici, organizzazione di visite guidate, rievocazione di eventi storici, promozione di manifestazioni culturali, incentivazione della ricettività diffusa, sostegno delle attività artigianali, ecc.). Tra questi rilevano i cammini religiosi (come la via Francigena, la via di San Francesco, la via di San Benedetto), in cui i percorsi sono delineati in base ai luoghi significativi della vita di santi ov-

vero rievocano gli itinerari che seguivano i pellegrini per raggiungere Roma e la Terra Santa, e gli itinerari enogastronomici (cd. strade del cibo: olio, vino, latte, tartufo, ecc.), che si basano sulla consapevolezza per cui le tipicità enogastronomiche sono rappresentazioni identitarie del territorio e mostrano al meglio il connubio possibile tra sviluppo economico del territorio attraverso la promozione delle risorse alimentari tipiche e tutela e valorizzazione del paesaggio che di queste è fonte e, al contempo, risultato.

Sollecitazioni a favore di iniziative di valorizzazione del paesaggio sono ricavabili anche dalla citata **Convenzione europea del paesaggio** (Firenze, 2000), in cui è ricorrente il richiamo all'obiettivo della valorizzazione, secondo un'accezione, peraltro, che **lega la valorizzazione alle funzioni di «tutela», «gestione» e «pianificazione»** sulla base di una consolidata concezione che vede le politiche paesaggistiche come un fluire unico e ininterrotto di misure. Oltre alle affermazioni di principio, la Convenzione offre indicazioni specifiche in ordine agli strumenti di valorizzazione, che vanno dalla sensibilizzazione alla formazione ed educazione, ivi compresa l'istituzione di un «Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa» per il riconoscimento di *best practises*, alla promozione di iniziative di ripristino e creazione di paesaggi.

6. *Segue. Un'esperienza recente: i contratti di paesaggio*

È stata già rimarcata la componente prevalentemente autoritativa e istituzionale dell'amministrazione del paesaggio, con connessa emarginazione del privato al momento della partecipazione nei processi di formazione delle decisioni amministrative, con la garanzia, al di più, di forme più intense di partecipazione rispetto a quelle ordinarie.

Negli ultimi anni emergono **moduli di amministrazione nuovi e diversificati**, denominati “progetti”, “patti”, “contratti”, accomunati dalla presenza fondamentale della componente dei privati e da un approccio decisionale di tipo concertativo, di iniziativa volontaria e che “muove dal basso”; un approccio, dunque, inverso rispetto a quello tradizionale (autoritativo, co-gente, che “cala dall'alto”) che pure non pretende di sostituire, ma, al più, di affiancare.

Si tratta di esperienze eterogenee, alcune originali altre mutate da diversi settori, variabili per stadio di sviluppo e grado di diffusione territoriale, che apprestano una tutela diretta o indiretta del paesaggio e la cui affermazione dipende anche dalla presenza – ancora insufficiente – di basi giuridiche ben definite. Esse muovono dalla valorizzazione di un'idea che appare pregnante nel settore paesaggistico, quella della **centralità dei priva-**

ti, in quanto i cittadini, componenti della collettività locale, sono i principali fruitori del paesaggio e, al contempo, sono i creatori o, come si dice, i “produttori del paesaggio”, in quanto le loro pratiche e usi ripetuti e consolidati del territorio (per finalità abitative, produttive, ecc.) ne forgiavano la valenza paesaggistica.

Un'esemplificazione è il **contratto di paesaggio**. Esso costituisce uno **strumento di iniziativa volontaria e di natura consensuale**: si connota per l'autonoma iniziativa dei soggetti interessati, sia pubblici (province, comuni, unioni di comuni, enti parco, università, ecc.) sia privati (associazioni ambientaliste, associazioni di categoria, pro loco, imprenditori, comitati di quartiere, parrocchie, ecc.), che ricercano un accordo su di un programma di interventi da effettuare e l'elemento concertativo non si esaurisce con l'avvio del processo e il perfezionamento dell'accordo, ma connota anche i successivi processi decisionali, nei quali, peraltro, particolare enfasi è riconosciuta alla partecipazione comunitaria (con strumenti quali i forum del paesaggio o le mappe di comunità). Le esperienze attuali sono ancora embrionali e in fase di implementazione e la loro affermazione dipende, come detto, anche dalla presenza di basi giuridiche più certe e solide. Come visto, risalta soprattutto l'assenza di qualsiasi riferimento ai contratti di paesaggio e, più in generale, all'amministrazione per accordi tra soggetti pubblici e soggetti privati nella disciplina fondamentale in materia di paesaggio rappresentata dal codice del 2004, e questa lacuna stride maggiormente se si considera che il cd. codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) è stato integrato alcuni anni fa con una disposizione specificamente dedicata ai contratti di fiume (art. 68-*bis*), che applicano il medesimo schema ai territori fluviali. Dalle iniziative sinora promosse emerge l'applicazione degli strumenti della programmazione negoziata di cui all'art. 2, comma 203, legge n. 662/1996, cui si aggiunge il costante richiamo della normativa sovranazionale, segnatamente l'art. 5 della Convenzione europea del paesaggio che sancisce il principio della partecipazione del pubblico e delle istituzioni locali nella definizione e attuazione delle politiche paesaggistiche.

Altra fonte giuridica di riferimento è il piano paesaggistico, che può evocare il contratto di paesaggio nella parte propriamente progettuale. Anche il citato art. 68-*bis* del codice dell'ambiente vale come fondamento normativo, perché i fiumi – e i corsi d'acqua in generale – costituiscono aree sottoposte *ex lege* a vincolo paesaggistico e, pertanto, è possibile l'attivazione di contratti di fiume-paesaggio (come sono i casi del contratto di fiume-paesaggio del medio Panaro e del contratto di paesaggio, costa e fiumi Etrusco-Romano).

Esemplare è l'esperienza nella Regione Umbria: i contratti di paesaggio sono citati negli atti istitutivi dell'Osservatorio regionale per la qualità del

paesaggio, previsto dall'art. 22 della l.r. 26 giugno 2009, n. 13, legge urbanistica regionale, quali strumenti innovativi di iniziativa locale volti alla valorizzazione e gestione sostenibile del paesaggio, e sono stati inseriti in piani urbanistico-territoriali (come il piano territoriale di coordinamento provinciale-PTCP di Terni) ovvero nella parte progettuale del nuovo piano paesaggistico in corso di approvazione.

7. *La pluriqualficazione dei beni paesaggistici*

Tra le categorie tipizzate di beni paesaggistici alcune sono definite dal codice sulla base di definizioni o qualificazioni provenienti da altre fonti normative: vale a dire che determinati beni sono giuridicamente rilevanti anzitutto secondo normative settoriali diverse da quella paesaggistica e questa qualificazione del bene origina quella, ulteriore, di bene paesaggistico. L'effetto è che determinati beni sono oggetto di plurime qualificazioni giuridiche e, simmetricamente, di diversi regimi giuridici che si aggiungono l'uno all'altro. Il fenomeno della **pluriqualficazione giuridica** di beni o attività è ricorrente nell'ordinamento e nel settore paesaggistico è riscontrabile specialmente nelle categorie dei "parchi e riserve nazionali e regionali", "territori coperti da foreste e boschi" e "zone umide".

La definizione giuridica di **bosco** è attualmente contenuta nel **d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34** (testo unico forestale), secondo cui «**sono definite bosco le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento**» (art. 3, comma 3), con la premessa precisazione che, agli effetti giuridici, «i termini bosco, foresta e selva sono equiparati» (comma 1). Come si vede la definizione di bosco è incentrata su criteri oggettivi, di tipo superficario; peraltro il testo unico ammette che le Regioni adottino, in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, definizioni integrative a condizione di non diminuire il livello statale di tutela (comma 4). Il nuovo testo unico dimostra di aver acquisito consapevolezza degli approdi scientifici in materia forestale, includendo tra i principi di riferimento la "**multifunzionalità**" e la "**gestione forestale sostenibile**" (art. 1, comma 3). Muovendo dalla cognizione che i beni forestali sono realtà che generano multiple utilità (economiche, ambientali, sociali, culturali, ecc.), la nuova regolazione è orientata a garantire una gestione del patrimonio boschivo di tipo sostenibile (cd. gestione attiva), comprensiva cioè di una serie di azioni selvicolturali volte «a valo-

rizzare la molteplicità delle funzioni del bosco, a garantire la produzione sostenibile di beni e servizi ecosistemici, nonché una gestione e uso delle foreste e dei terreni forestali nelle forme e ad un tasso di utilizzo che consenta di mantenere la loro biodiversità, produttività, rinnovazione, vitalità e potenzialità di adempiere, ora e in futuro, a rilevanti funzioni ecologiche, economiche e sociali a livello locale, nazionale e globale, senza comportare danni ad altri ecosistemi» (art. 3, comma 2, lett. b). Funzionale al nuovo approccio è il rafforzamento operato dal testo unico del sistema di programmazione e pianificazione forestale, che risulta articolato secondo una struttura piramidale declinata dal livello nazionale (con la Strategia forestale nazionale) a quello regionale (con i programmi forestali regionali e i piani forestali di indirizzo territoriale) fino a quello locale, di ambito aziendale o sovraziendale (con i piani di gestione forestale). Dal punto di vista della tutela, restano confermati gli ulteriori strumenti previsti dalla normativa precedente, di livello statale (specialmente il r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, cd. legge Serpieri, e il regolamento attuativo, r.d. 16 maggio 1926, n. 1126) e regionale. Nell'impianto normativo si ritrova lo schema tipico “**vincolo-autorizzazione**”: le aree boscate possono essere sottoposte a vincolo idrogeologico, che ha finalità di preservazione e corretta gestione dei boschi in ragione della loro funzione di prevenzione dei fenomeni di dissesto idrogeologico; dal vincolo discende l'obbligo per il proprietario o avente titolo di astenersi da condotte modificative senza il previo conseguimento di un titolo abilitativo (cd. autorizzazione forestale) e di rispettare le prescrizioni di massima e le norme di polizia forestale, che comportano obblighi di non *facere* e di *facere*, relativi soprattutto alle modalità di taglio degli alberi e di corretta manutenzione dei territori boscati. Ulteriori vincoli previsti dalla legge forestale del 1923 sono: di difesa (o protettivo), quando il bosco, per la speciale ubicazione, funge da barriera di protezione di terreni o fabbricati in caso di valanghe o altri eventi calamitosi; per scopi igienico-climatici, quando il bosco è ritenuto particolarmente utile per le condizioni igieniche locali; per ragioni di difesa militare.

La categoria dei “**parchi e riserve**” rinvia alla nomenclatura utilizzata dalla **legge 6 dicembre 1991, n. 394**, che costituisce la legge-quadro in materia di aree naturali protette. La legge di settore reca una nozione di area naturale di ampio contenuto («**le formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale**»), art. 1, comma 2) e aperta a classificazioni ulteriori rispetto a quella definita dalla stessa legge; allo stato, essa distingue tra «parchi» (nazionali, interregionali, regionali), «riserve naturali» (statali e regionali) e «aree marine protette» (art. 2) e, pertanto, a questa classificazione occorre fare riferimento per il rinvio operato dall'art. 142 d.lgs. n. 42/2004, con l'effetto che è da ritenere che altre aree naturali (parchi urbani, aree protette di

diritto internazionale, come quelle della rete “Natura 2000”, ecc.) non sono di per sé soggette alla disciplina paesaggistica.

Il punto non è pacifico in giurisprudenza: a fronte della giurisprudenza amministrativa (Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2012, n. 2885; Tar Veneto, sez. II, 11 ottobre 2011, n. 1535) che nega l’assoggettabilità automatica delle aree della rete “Natura 2000” alla disciplina paesaggistica, perché, pur rilevando come aree giuridicamente rilevanti e tutelate da fonti varie, non rientrano formalmente nelle definizioni di «parco» o «riserva», si registrano decisioni della Corte di Cassazione che le riconducono nell’ambito di applicazione del codice del paesaggio, facendo leva sul carattere ampio e aperto della nozione di area naturale protetta (Cass. pen., sez. III, 12 marzo 2014, n. 11875; Cass. pen., sez. III, 7 ottobre 2003, n. 44409). Una risposta può ricavarsi dalla più recente esperienza applicativa del codice del paesaggio da parte regionale: per garantire l’assoggettamento alla disciplina paesaggistica di aree naturali diverse da quelle formalmente costituenti “parchi e riserve” di cui all’art. 142 del codice, alcune Regioni hanno incluso queste aree (come quelle della rete “Natura 2000”) tra gli “ulteriori contesti” ai sensi dell’art. 143 del codice, ossia tra i beni paesaggistici ulteriori a quelli tipizzati dal codice che possono essere individuati (e vincolati) attraverso il piano paesaggistico (in questo senso si vedano i piani paesaggistici delle Regioni Puglia e Piemonte).

In relazione alla disciplina propria delle aree naturali protette previste dalla legge-quadro, rileva anzitutto un dato organizzativo peculiare: la presenza di una struttura *ad hoc*, l’**ente parco**, cui sono assegnate le funzioni di regolazione, pianificazione e gestione del parco. La tutela del parco è assicurata attraverso la previsione normativa di una serie di divieti accompagnati da sanzioni, di natura amministrativa e penale (divieto di disturbo delle specie animali, di apertura di cave e discariche, di modificazione del regime delle acque, di uso di fuochi all’aperto, ecc.), nonché l’applicazione di specifici strumenti affidati all’ente parco: **il regolamento del parco, il piano per il parco, il nulla-osta**.

Il regolamento disciplina l’esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, regolando, tra l’altro, la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti, lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvopastorali, il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto, lo svolgimento di attività sportive, ricreative, educative, di ricerca scientifica, l’accessibilità dei portatori di handicap (art. 11).

Il piano per il parco suddivide il territorio in base al diverso grado di protezione, individuando le riserve integrali, le riserve generali orientate, le aree di protezione e le aree di promozione economia e sociale e prevedendo le relative regole di tutela, uso e godimento (art. 12).

Il nulla-osta è l'atto autorizzatorio di cui l'interessato deve dotarsi per realizzare interventi od opere teoricamente consentiti. Esso verifica la conformità del progetto di intervento od opera con le norme di legge e con le previsioni del regolamento e del piano (art. 13).

Tra le aree naturali di diritto internazionale rilevano soprattutto quelle costituenti la cd. rete "Natura 2000", che costituisce il principale strumento dell'Unione europea per la conservazione della biodiversità. Si tratta di aree di salvaguardia della biodiversità che, nelle finalità dell'Unione europea, devono formare una rete ecologica integrata, estesa su tutto il territorio europeo e composta da habitat naturali (definiti come «zone terrestri o acquatiche che si distinguono grazie alle loro caratteristiche geografiche, abiotiche e biotiche, interamente naturali o seminaturali»: art. 1, lett. b, direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992, cd. direttiva habitat) e habitat di specie (quegli habitat che costituiscono un «ambiente definito di fattori abiotici e biotici specifici in cui vive la specie in una delle fasi del suo ciclo biologico», art. 1, lett. f, direttiva habitat), cui si aggiungono i siti istituiti per la tutela degli uccelli selvatici (direttiva 79/409/CEE del 23 aprile 1979, cd. direttiva uccelli). In altre parole, la rete "Natura 2000" si compone dei siti istituiti in attuazione della direttiva habitat (cd. zone speciali di conservazione) e della direttiva uccelli (cd. zone di protezione speciale): attualmente, essa si compone di oltre 27.000 siti, per un'estensione pari quasi al 20% della superficie del territorio dell'Unione europea.

Le direttive prevedono specifici divieti direttamente applicabili nell'ambito delle aree protette (divieto di cattura di determinate specie animali, di distruzione o espanto di determinate specie vegetali, ecc.) nonché peculiari strumenti di tutela la cui attuazione è rimessa alle autorità interne: si tratta delle "misure di conservazione" (art.6, commi 1-2, direttiva habitat), la cui definizione spetta ai singoli Stati, dei "piani di gestione" (comma 1) rimessi all'autorità di gestione dell'area, che definiscono obiettivi, programmazione degli interventi attivi, azioni di monitoraggio e dettagliano le misure di conservazione, e della "valutazione di incidenza", che ha ad oggetto «qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito» (comma 3). La valutazione di incidenza è una valutazione obbligatoria di tipo prognostico che considera l'impatto del piano o progetto sull'integrità del sito e sui connessi obiettivi di conservazione, il cui eventuale esito negativo determina la conseguenza di precludere la realizzazione dell'intervento; l'effetto preclusivo non è tuttavia assoluto, perché in presenza di «motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica» e «in mancanza di soluzioni alternative», con l'ulteriore condizione di garantire «ogni misura compensativa necessaria» (comma 4), l'intervento è comunque realizzabile, segno che l'approccio comunitario verso

la tutela ambientale non è “integralista”, ma si sforza di conciliare i rapporti tra la prioritaria conservazione della biodiversità e lo svolgimento di attività socio-economiche ritenute essenziali all'interno delle aree protette.

Le “**zone umide**” costituiscono anch'esse aree naturali, che hanno specifiche regole di individuazione e gestione: la disciplina di riferimento è rappresentata, a livello internazionale, dalla **Convenzione di Ramsar** del 2 febbraio 1971 e, a livello nazionale, dal d.P.R. 13 marzo 1976, n. 448 e dal d.P.R. 11 febbraio 1987, n. 184.

Finalità della Convenzione è preservare le zone umide in ragione delle funzioni ecologiche fondamentali che svolgono “come regolatori dei cicli idrici e come habitat di una flora e una fauna caratteristiche, segnatamente degli uccelli acquatici e palustri” (primo considerando); inoltre, rileva la consapevolezza che le zone umide costituiscano risorse di “grande valore economico, culturale, scientifico e ricreativo” (secondo considerando).

Le zone umide sono definite come «**distese di paludi, di stagni, di torbiere o di acque naturali o artificiali, permanenti o temporanee, in cui l'acqua è statica o corrente, dolce, salmastra o salata, comprese le distese d'acqua marina la cui profondità, a bassa marea, non eccede i sei metri**» (art. 1, comma 1); ad oggi sono designati circa 2500 siti.

Ai fini della tutela la Convenzione dispone l'istituzione di un apposito “**Elenco delle zone umide di importanza internazionale**”, nonché una serie di misure a carico degli Stati aderenti: l'istituzione di riserve naturali corrispondenti alle zone umide; la predisposizione di specifici piani e la definizione di misure di conservazione e gestione delle zone umide, della loro flora e fauna, anche allo scopo di incrementare le popolazioni di uccelli acquatici e palustri; attività di monitoraggio, di ricerca, di formazione e informazione.

Spetta agli Stati membri la designazione delle zone umide e condizione ai fini dell'adesione alla Convenzione è la designazione di almeno un sito per ogni Stato aderente. La designazione deve fondarsi sull'importanza dell'area dal punto di vista «ecologico, botanico, zoologico, limnologico o idrologico» (art. 2, comma 2) e va riconosciuta priorità alle zone umide in cui sono presenti uccelli in tutte le stagioni.

La zona umida può estendersi anche alle aree adiacenti e può comprendere zone costiere, isole o distese d'acqua anche di profondità superiore a sei metri, quando sono importanti per la tutela degli uccelli, inoltre è facoltà degli Stati di estendere l'ambito territoriale delle zone umide iscritte nell'Elenco, nonché «per motivi urgenti di interesse nazionale» (comma 5) di ritirare dall'Elenco o restringere zone umide già iscritte, salvo l'obbligo di predisporre misure compensative, quali la creazione di altre riserve naturali preferibilmente nella stessa regione.

Bibliografia essenziale

S. AMOROSINO, *La valorizzazione del paesaggio e del patrimonio naturale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2009, 109 ss.; S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma-Bari, 2010; C. BARBATI, *Il paesaggio come valore etico culturale*, in *Aedon*, 2007, n. 2; E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione: i contenuti del piano paesaggistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2008, 130 ss.; E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a strati'*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2009, 57 ss.; P. CARPENTIERI, *Paesaggio*, in *Diritto on line – Treccani*, 2018; G.F. CARTEI, *Paesaggio*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4063 ss.; G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, 2007; L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, 385 ss.; S. CASSESE, *I beni culturali da Bottai a Spadolini*, in *Rass. Arch. Stato*, 1975, 116 ss.; A. CROSETTI, *Paesaggio*, in *Digesto discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, Torino, 2008, IV, 542 ss.; A. CROSETTI, *Paesaggio e natura: la governance in uno Stato multilivello*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, III, 163 ss.; N. FERRUCCI, M. BROCCA, *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata*, Milano, 2019; G. GALASSO, *Storia del paesaggio e storia della civiltà agraria, in Nord e Sud*, 1964, 90 ss.; M.S. GIANNINI, *Uomini, leggi e beni culturali*, in *Futuribili*, 1971, 33 ss.; M. IMMORDINO, *Paesaggio (tutela del)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1995, X, 573 ss.; M. IMMORDINO, *Vincoli paesaggistici e regime dei beni*, Padova, 1991; 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, *L'amministrazione del paesaggio. Profili critici ricostruttivi di un sistema complesso*, Torino, 2011; P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2014, 843 ss.; P. MARZARO, *Paesaggio*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Tutele parallele*, Milano, 2015, III, 277 ss. C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 3; G. PIPERATA, *Paesaggio*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, 249 ss.; M.A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, 3 ss.; A. PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, XXXI, 503 ss.; F. SALVIA, *Manuale di diritto urbanistico*, Padova, 2008; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella costituzione*, in *Rivista giuridica di edilizia*, 1967, I, 70 ss.; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 2008, n. 3; G. SCIULLO, *I vincoli paesaggistici ex lege: origini e ratio*, in *Aedon*, 2012, n. 1-2; G. SCIULLO, *La "resilienza" della tutela del paesaggio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 6, 771 ss.; G. SEVERINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Federalismi.it*, 2006, n. 11; M. R. SPASIANO, *Commento all'art. 146*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, 2019, 1305 ss.; P. STELLA RICHTER, *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amministrativo-CdS*, 2004, 1280 ss.

CAPITOLO VI
BENI CULTURALI

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. – *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 tempo 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 a 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 del citato art. 9, 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 e 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 cul-

turale 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, anche in relazione alla nozione di patrimonio culturale, il necessario attuarsi della seconda in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze (art. 6).

La distinzione tra tutela e valorizzazione ha rilevanti conseguenze in ordine al riparto delle competenze legislative e 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 e soggetti, quindi, 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 della Cultura**, 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, sulla cui differenza v. *infra*), nel rilascio di autorizzazioni per opere e lavori di qualunque genere su beni culturali, 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 nelle occupazioni e nelle 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 e 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 (v. *infra*, paragrafo 5).

Il Ministero della Cultura 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 le altre competenze, il Segretario regionale convoca e presiede la Commissione regionale per il patrimonio culturale (v. *infra*) e dispone il concorso del Ministero nelle spese effettuate dai proprietari di beni culturali per inter-

venti conservativi. Alle **Commissioni regionali per il patrimonio culturale** – organi collegiali periferici 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 di interesse storico artistico e verifica di interesse culturale, su cui *infra*) e l'imposizione di prescrizioni di tutela indiretta (c.d. 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 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 – con provvedimento amministrativo di vincolo – 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 è suscettibile di essere riconosciuta giuridicamente come 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 riconosce 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* (inserito dal d.lgs. n. 62 del 2008) 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 dell'art. 10 del Codice di cui si dirà nel prosieguo: così disponendo, il Codice conferma il requisito della materialità dei beni culturali propriamente detti.

Mentre, quindi, in ambito convenzionale la rilevanza degli elementi materiali (strumenti, oggetti, manufatti e spazi culturali) associati alle espressioni di identità culturale è soltanto eventuale, potendo essere tutelata in via immediata e diretta l'immaterialità della manifestazione culturale in sé, la disciplina nazionale richiede un collegamento qualificato con un elemento materiale. La *res* deve, pertanto: testimoniare l'esistenza e il modo di essere dell'espressione di identità culturale collettiva, «potendo assumere indifferentemente la valenza di oggetto, mezzo o luogo su cui, attraverso cui o in cui vengono ricreate, condivise e trasmesse le espressioni che la comunità riconosce come componenti del proprio patrimonio culturale, distintive della propria storia, costituenti un lascito del passato, da preservare nel presente per la trasmissione alle future generazioni»; ma anche essere già, di per sé, tutelabile ai sensi dell'art. 10 del Codice, occorrendo l'integrazione dei presupposti e delle condizioni per la sua dichiarazione di interesse culturale (Cons. Stato, Adunanza plenaria, sentenza n. 5 del 2023, relativa al vincolo anche di destinazione di uso apposto su un tipico ristorante romano ai sensi dell'art. 10, comma 3, lett. *d* e dell'art. 7-*bis* del Codice).

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 individuata come "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 a 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 storico artistico (*infra*) e che 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 le categorie, per la prima e la terza di esse 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 risalgia ad oltre settanta anni** (art. 10, comma 5).

Il cattivo stato di conservazione o il degrado non precludono l’apposizione del vincolo che è, anzi, finalizzata a 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 a esprimere il valore che si intende tutelare.

A prescindere dall’appartenenza (a soggetti pubblici ed equiparati oppure privata), sono poi beni culturali, quando sia intervenuta la dichiarazione d’interesse culturale (che costituisce quindi condizione per la tutela), le cose immobili e mobili, a chiunque appartenenti, che rivestono un interesse

“*particolarmente importante*” a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell’arte, della scienza, della tecnica, dell’industria (si pensi all’archeologia industriale) 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 (che potrebbe anche mancare), e quindi non per caratteristiche intrinseche di pregio, 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 trovino applicazione i citati limiti dell’autore vivente e dell’epoca di realizzazione: il valore culturale della cosa è attribuito da un evento (anche attinente alla storia locale o minore) 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*» (lettera d-*bis* del comma 3 dell’art. 10, aggiunta nel 2017). Per questi beni la soglia minima di storicizzazione è ridotta a cinquanta anni. 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 che 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 culturale aggiungendosi a quello paesaggistico), le **pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico** (in tale modo riferendosi in particolare ai centri storici), le architetture rurali aventi interesse storico o etnoantropologico quali testimonianze dell’economia rurale tradizionale.

Quanto alle **categorie speciali** di cui all’art. 11 del Codice, esse sono individuate ai fini dell’applicazione di specifiche disposizioni di tutela, e non dell’intera disciplina dei beni culturali. Si tratta, ad esempio: delle opere di **architettura contemporanea** (per la quale non risulti cioè superata la soglia minima di storicizzazione) riconosciute dal MIC (Direzione generale creatività contemporanea) “*di particolare valore artistico*”, ai soli fini dei contributi in conto interessi (art. 37) per lo svolgimento di interventi conservativi (*infra*); degli **studi d’artista**, ai soli 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 soli fini della disciplina del distacco, che il Codice (art. 50) subordina a un'autorizzazione del Soprintendente; delle **aree pubbliche** aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, ai fini della disciplina che (art. 52) 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, proteggere e conservare i beni costituenti il patrimonio culturale (garantendone l'integrità fisica e la non dispersione giuridica o materiale), affinché questo 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*

A 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, archivi e singoli documenti nonché 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 diretto 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 giuridiche private aventi fini di lucro, la **dichiarazione dell'interesse culturale** è il provvedimento adottato in esito a 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 del Codice 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 e detentore del bene e trascritto, ove si tratti di cose soggette a pubblicità immobiliare o mobiliare, nei relativi registri così da avere efficacia *erga omnes*, 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 esito di un **apprezzamento tecnico-discrezionale**, con la conseguenza che le valutazioni dell'Amministrazione sono sindacabili dal giudice amministrativo a seguito di un ricorso proposto da un soggetto interessato a ottenere l'annullamento del vincolo solo in relazione alla violazione di regole procedurali o ad aspetti di incongruenza e illogicità, di rilievo tale da far emergere l'inattendibilità o l'irrazionalità della valutazione tecnico-discrezionale, al difetto della motivazione o al difetto di istruttoria (per travisamento dei fatti, ad esempio).

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 forniti dalla Corte costituzionale nella sentenza C. cost. n. 56/1968, che ha escluso la natura sostanzialmente espropriativa del vincolo ai sensi dell'art. 42, comma 3, Cost.).

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, i beni che presentano un interesse culturale, sono di autore non più vivente e risalgono a oltre settanta anni (requisiti cumulativi) sono comunque sottoposti in via provvisoria alla disciplina di tutela dettata dal Codice e, quindi, a un regime di tutela in funzione cautelare che permane sino alla conclusione della procedura di verifica dell'interesse

culturale (art. 12, comma 1). Si è visto poc'anzi che per i beni privati la disciplina di tutela si applica in via cautelare solo a partire dalla comunicazione di avvio del procedimento di dichiarazione dell'interesse storico artistico; in caso di vano decorso del termine di conclusione del procedimento, senza che l'Amministrazione abbia adottato il provvedimento finale, l'applicazione cautelare cessa. Diversamente, per i beni di soggetti pubblici ed equiparati, l'applicazione della disciplina di tutela in via cautelare non solo prescinde dall'avvio del procedimento di verifica (in ragione della c.d. **presunzione legale relativa di culturalità**), ma permane anche in caso di vano decorso del termine di conclusione del procedimento di verifica (la cui durata di centoventi giorni è stata ridotta a novanta giorni dal recente decreto legge PNRR-*ter*, d.l. 24 febbraio 2023, n. 13 convertito dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, che ha altresì previsto un rimedio avverso l'infruttuoso decorso del termine consistente nell'attribuzione del potere di adottare il provvedimento, entro i successivi trenta giorni, al direttore generale competente per materia del Ministero della cultura).

In entrambi i casi (dichiarazione e verifica), al vano decorso del termine di conclusione del procedimento non è attribuito alcun significato legale tipico (né di tacito riconoscimento né di tacito disconoscimento dell'interesse), conservando l'Amministrazione il potere di concludere anche successivamente il procedimento, eventualmente a ciò compulsata tramite diffide dei soggetti interessati.

L'esito della verifica di interesse culturale può essere positivo, così risultando confermata e consolidata 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 in-

tervenute la verifica o la dichiarazione d'interesse culturale. Al fine di evitare un blocco a tempo indefinito è previsto, però, 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 dominicali 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, al possessore e al 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 a 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 prorogabile di impedire il grave deterioramento del bene, documentata 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 sottoposto all'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 a 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: 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 una *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 può condurre 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, per i quali sussiste una riserva di attività agli architetti (cfr. art. 52 r.d. n. 2357/1925).

A fini di semplificazione, il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (decreto Semplificazioni, convertito dalla l. n. 120 del 2020) 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 eccezionale valore storico o artistico. Un decreto ministeriale del 2021 ha dettato le modalità di attuazione della disposizione, chiarendo che per beni di eccezionale valore storico o artistico – la cui concreta individuazione spetta al Direttore generale Archeologia, Belle arti e Paesaggio – si intendono i beni culturali immobili che presen-

tano un eccezionale valore identitario e rappresentativo dei luoghi, quali, a titolo esemplificativo, i monumenti nazionali, i luoghi o edifici di interesse religioso di eccezionale valore culturale, le fontane di grande rilievo urbano, le colonne commemorative, i complessi scultorei e gli altri elementi a spiccato carattere monumentale.

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 (codificato dall'art. 20 l. n. 241/1990) che esclude il silenzio assenso in caso di c.d. interessi primari o sensibili (cioè di rilevanza costituzionale), quale è l'interesse alla tutela del patrimonio culturale. Attualmente il silenzio è non significativo (e, quindi, ha natura giuridica di 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, non assicurando la formazione del silenzio assenso l'effettivo svolgimento di un'istruttoria da parte dell'Amministrazione.

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 inadempimento: la diffida – il cui obbligo rappresenta una deroga rispetto a quanto in generale previsto in caso di inerzia di un'amministrazione nell'esercizio di un potere amministrativo, potendo il ricorso giurisdizionale al T.A.R. avverso il silenzio inadempimento essere proposto di regola allo scadere del termine senza necessità della 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 a 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 cul-

turale – 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, rispettivamente agli artt. 42 e 41 Cost.), è quindi fondamentale un’adeguata motivazione dell’eventuale provvedimento inibitorio che segua alla comunicazione.

Rimane ferma la necessità della previa autorizzazione in caso di **mutamento di destinazione con opere**.

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 suo contesto o la cornice ambientale ed è funzionale a 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 esplichino 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 – non solo verso il bene vincolato, ma anche quelli godibili dai punti di vista privilegiati del bene vincolato, come nel caso del Castello del Catajo su cui la sentenza Cons. Stato n. 4923 del 2021 – 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 tipizza puntualmente il contenuto prescrittivo elencando la tipologia di prescrizioni attinenti all'uso dei beni che il Ministero può dettare: il contenuto resta caratterizzato dalla **atipicità**, potendo il Ministero dettare distanze, misure e "*le altre norme*" dirette a soddisfare le esigenze indicate, individuate in esito a 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: Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2021, n. 4923).

Le prescrizioni di tutela indiretta non danno luogo al pagamento di un indennizzo a favore del proprietario (integrando, quindi, un vincolo conformativo e non sostanzialmente espropriativo), 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, dando comunicazione al proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile cui le prescrizioni si riferiscono. Dalla comunicazione di avvio del procedimento – che, oltre a individuare l'immobile in relazione al quale si intendono adottare le prescrizioni di tutela indiretta, indica i contenuti essenziali di tali prescrizioni – consegue, 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 un provvedimento espresso.

Sussiste l'obbligo degli enti pubblici territoriali interessati di recepire le prescrizioni di tutela indiretta nei regolamenti edilizi e negli strumenti urbanistici, fermo restando che, a prescindere dall'avvenuto assolvimento di detto obbligo, tali prescrizioni sono **immediatamente precettive**.

Il Codice prefigura un controllo sul rispetto delle prescrizioni di vincolo indiretto basato sul recepimento negli strumenti urbanistici e attuato in sede di rilascio o di controllo 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 nazionale 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 persona fisica 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 pubblici, mobili e 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 dismissioni, 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, a 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 (vale a dire beni che hanno un valore testimoniale o esprimono un collegamento identitario o civico di significato distintivo eccezionale), 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 risalgga 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 a 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 ecclesiasti-

ci 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 a 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 assolve a 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 (art. 59). 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. paragrafo 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 perseguite; 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 della disciplina sul controllo della circolazione internazionale è che i beni del patrimonio culturale non sono assimilabili a merci e sono sottoposti, pertanto, a 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 e 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. Il legislatore, quindi, estende in via "cautelativa" il divieto di esportazione a beni il cui interesse culturale non è 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 dell'Unione europea 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 a 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 e 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 un anno, è rilasciata dall'ufficio di esportazione contestualmente all'attestato di libera circolazione, o anche non contestualmente all'attestato ma non oltre quarantotto 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 gli istituti è un comportamento del proprietario, ma nella prima il proprietario intende solo trasferire all'estero la cosa, mentre nella prelazione il proprietario intendere alienare 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 prov-

vedimento di acquisto coattivo non solo deve essere motivato come tutti i provvedimenti amministrativi ai sensi dell'art. 3 l. n. 241 del 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, a potenziare l'espressione del valore culturale del bene 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 a 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 a 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 delle 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 cd. *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** (questa seconda possibilità 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) e il cui corrispettivo è rappresentato dal diritto di gestire il servizio. Il concessionario è selezionato con procedura di **evidenza pubblica** (vale a dire tramite 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 valorizzazione 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 e altri enti pubblici territoriali ricorrono alla gestione indiretta al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali: la scelta tra le due forme di gestione 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 e 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 (art. 112 Codice). 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 interconnessioni 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 nella domanda: 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 e 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 – di cui al d.lgs. n. 85 del 2010, art. 5 –, 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 MIC, 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 (art. 120 del Codice).

Per i beni pubblici la sponsorizzazione è disciplinata dal Codice dei contratti pubblici (attuale d.lgs. n. 36 del 2023), 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 pubblica, rispettando però la norma vincolante, prevista dal Codice dei contratti pubblici, di garantire la qualificazione dei progettisti e degli esecutori.

Ulteriore forma è quella della **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) per specifici interventi o di avvenuto ricevimento di una proposta di sponsorizzazione (in caso di iniziativa spontanea di uno sponsor assunta senza previ 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. Trascorso il periodo di pubblicazione dell'avviso, il contratto può essere liberamente negoziato, purché nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento tra gli operatori che abbiano manifestato interesse (art. 134 d.lgs. n. 36 del 2023).

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 essere eseguite), che ne facciano richiesta presentando un piano e 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 e 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 delle ricerche archeologiche non è comunque esente da critiche. È stato osservato, infatti, 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 con la 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 chi esegua ricerche archeologiche senza concessione o non rispetti le prescrizioni impartite nella concessione.

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 alcuni 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 del 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, a prescindere dal fatto che l'interesse sia stato accertato o meno; 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 del 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 (art. 28, comma 4, del Codice).

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 contemperate le esigenze di tutela archeologica con quelle di efficacia dell'azione amministrativa in materia di

realizzazione di opere pubbliche: la committenza di opere pubbliche è posta in grado di conoscere preventivamente il rischio archeologico dell'area su cui è in progetto l'intervento e di prevedere eventuali variazioni progettuali, non sempre attuabili in corso d'opera.

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 dall'art. 101 del Codice) e identificano quelle aree prive di vincolo archeologico, ma su cui il Soprintendente, in base a una sua valutazione tecnico-discrezionale, ravvisa la ragionevole possibilità di rinvenire reperti archeologici sulla base di indagini geologiche e archeologiche preliminari, riferimenti bibliografici e dati di archivio.

A tale fine, il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36 del 2023, art. 41 nonché Allegato I.8, vigente fino alla adozione di un regolamento che lo sostituirà disciplinando *ex novo* la procedura di V.I.Arch.) 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 archeologica definitiva che, descritte 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.

L'applicazione della V.I.Arch. è estesa dal Codice dei contratti pubblici a tutte le opere sottoposte al Codice stesso; si tratta, quindi, anche dei 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 (d.p.r. n. 380 del 2001), 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 a 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 finalizzato 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 (art. 160 Codice).

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, quanto 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 a 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 (in tale senso, ad esempio, l'ordine di reintegrazione adottato in caso di interventi eseguiti senza previa autorizzazione può avere come destinatario anche l'attuale proprietario non responsabile della violazione, fatte salve le eventuali azioni di rivalsa del soggetto estraneo alla violazione dell'obbligo di conservazione nei confronti del materiale esecutore della violazione stessa).

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 vio-

lazione 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).

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. CAMELLI, 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.; M.A. CABIDDU, N. GRASSO, *Diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2021; 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

AMBIENTE

SOMMARIO: 1. La nozione giuridica di ambiente. – 2. La recente introduzione della tutela dell'ambiente nella Costituzione. – 3. I principi in materia di tutela ambientale. – 4. Ambiente e sviluppo economico: la nozione di sviluppo sostenibile. – 4.1. Il sistema di economia circolare. – 5. Il ruolo di Stato, Regioni ed Enti locali. – 6. Il ruolo dei cittadini. – 6.1. Il diritto di accesso alle informazioni ambientali. – 6.2. La partecipazione del cittadino ai procedimenti ambientali. – 6.3. Le associazioni ambientali. – 7. I procedimenti di tutela ambientale per la valutazione di fattibilità di piani, programmi e progetti. – 7.1. La valutazione di impatto ambientale (VIA). – 7.2. La valutazione ambientale strategica (VAS). – 8. Le autorizzazioni ambientali. – 8.1. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e l'autorizzazione unica ambientale (AUA). – 9. Le certificazioni ambientali e la c.d. Responsabilità estesa del produttore. – 10. La disciplina della tutela contro i danni all'ambiente. – *Bibliografia essenziale.*

1. *La nozione giuridica di ambiente*

La tutela dei beni ambientali rappresenta una delle sfide più difficili ed importanti che il futuro ci presenta. La protezione dell'ambiente è un tema globale, che coinvolge non solo gli Stati – chiamati ad individuare politiche di intervento efficaci – ma ciascun individuo, se si intendono evitare conseguenze pregiudizievoli irreparabili per la presente e le future generazioni.

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 e sui 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 ambiente** risulta controversa, anche a causa della mancanza di una sua specifica definizione normativa. L'incertezza sul punto ha origine presumibilmente nella assenza all'interno della nostra Costituzione, fino al 2022, di una norma che definisse o almeno regolamentasse in maniera diretta tale aspetto (sul punto v. il successivo § 2).

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 se 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 afferma è che, nonostante il bene ambiente possa essere fruito dalla collettività e dal singolo, nonchè 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, l'art. 117, 2° comma, lettera s) della Costituzione 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 Codice ambiente contenga 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. La recente introduzione della tutela dell'ambiente nella Costituzione

Come già osservato, fino all'anno 2022, nella Costituzione italiana non vi era alcuna disposizione dedicata alla protezione dei beni ambientali. Il solo articolo che menzionava l'ambiente era l'art. 117, che però si occupa unicamente dell'attribuzione della competenza legislativa in materia ambientale: si tratta, pertanto, di una disposizione di carattere organizzativo-formale, non certo qualificabile in termini di fondamento costituzionale di un principio sostanziale di tutela dell'ambiente.

L'assenza di una norma a tutela dell'ambiente in una Costituzione così ampia e completa come quella italiana può apparire paradossale, ma ciò può facilmente spiegarsi se si considera che la Costituzione italiana è stata redatta nel 1948, in un periodo in cui la tutela dell'ambiente non era considerata una priorità. Solo negli anni '70 del secolo scorso la tutela dell'ambiente è assunto a tema centrale a livello internazionale, e anche in Italia la dottrina ha cercato di trovare un **fondamento costituzionale della protezione dei beni ambientali** in alcuni articoli della Costituzione.

Una prima tesi sosteneva che, seppur implicitamente, la tutela dell'ambiente fosse già presente nell'art. 9 della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che «la Repubblica tutela il **paesaggio** e il patrimonio storico della Nazione». Secondo tale orientamento, la nozione ampia e totalizzante di ambiente, comprendendo anche il paesaggio, si sarebbe dovuta ritenere inclusa attraverso l'esplicito riferimento a quest'ultimo. Tuttavia, il paesaggio è qualcosa di molto diverso dall'ambiente e, non a caso, esso trova una propria disciplina in un testo normativo autonomo rispetto al Testo Unico

Ambiente (v. cap. V). Inoltre, molto spesso, la tutela del primo entra in conflitto con quella del secondo: basti pensare al caso della realizzazione di impianti per la produzione di energia rinnovabile, strumentali per l'attuazione del processo di transizione ecologica, ma al tempo stesso aventi un forte impatto paesaggistico.

Un'altra parte della dottrina individuava, invece, il fondamento costituzionale della tutela dell'ambiente nell'art. 32 Cost., che tutela la **salute umana**: un ambiente contaminato ha effetti negativi sulla salute dell'uomo e, pertanto, deve essere protetto, venendosi così a creare un rapporto di complementarità tra i due elementi, dove solo la salubrità ambientale garantisce l'integrità fisica dell'individuo. Tale orientamento, pur condivisibile nelle sue premesse, non ha tuttavia condotto a risultati pienamente soddisfacenti, finendo per collocare la protezione dei beni ambientali in una dimensione accessoria, escludendo così la legittimità di interventi di tutela in assenza di danno o di mera situazione di pericolo per la salute umana.

Solo una recente **riforma della Costituzione (2022)** ha introdotto espressamente una disciplina costituzionale sostanziale della tutela dell'ambiente, in particolare intervenendo su due articoli: l'art. 9 e l'art. 41. Con riferimento al primo, oltre alla tutela del paesaggio e dei beni culturali, oggi **l'articolo 9 Cost. contempla espressamente anche la protezione dell'ambiente**, laddove stabilisce che «La Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni». In questo modo, il legislatore costituzionale prende atto della ormai innegabile centralità che il tema della tutela dell'ambiente ha acquisito negli ultimi decenni, allineandosi così alle c.d. Costituzioni “di terza generazione”, che contengono un espresso riferimento all'ambiente e alla tutela delle posizioni giuridiche delle generazioni future.

Allo stesso tempo, la riforma costituzionale è intervenuta anche sull'**art. 41 Cost.**, stabilendo **che la libertà generale del cittadino di intraprendere attività economiche può essere limitata anche per ragioni di tutela dell'ambiente**. Con questa riforma, dunque, finalmente, da un lato si riconosce fondamento costituzionale al fatto che la Repubblica, cioè lo Stato e gli enti locali, devono impegnarsi ad attuare politiche e azioni espressamente finalizzate alla tutela dell'ambiente, e, dall'altro lato, si individua per il cittadino, inteso come *homo oeconomicus*, un preciso dovere di proteggere le risorse ambientali.

3. *I principi in materia di tutela ambientale*

La materia della protezione dell'ambiente investe numerose tematiche e si sviluppa su diversi piani: internazionale, europeo e statale. Tale circo-

stanza 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, la piena 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 nello sfruttamento delle 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 rappresenta, tra l'altro, la principale ragione per la quale è all'interno di diversi Trattati internazionali e 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, 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 anticipatamente rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche; ciò in quanto il non procedere, in attesa di un livello di certezza soddisfacente, potrebbe dare luogo ad effetti nocivi irreversibili. L'obiettivo, in altri termini, è quello di scongiurare apriori eventuali danni irreversibili, anziché limitarsi a combatterne in un secondo momento gli effetti.

Ad esempio, in anni recenti, è stata considerata legittima la decisione di ordinare l'abbattimento di tutte le piante di ulivo colpite da un batterio in una determinata area territoriale, pur in assenza di certezze 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.

È evidente che un'applicazione indiscriminata di tale principio potrebbe rivelarsi 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 di un secondo principio, quello 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.

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; tuttavia, il principio dell'azione preventiva (a differenza di quello di precauzione), legittima l'adozione di misure unicamente in relazione 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 attuazione della prospettiva dettata 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 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 poi 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 da loro 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 (anche domestici) alimentati da fonti di energia rinnovabili. Sul tema è in-

tervenuto in più occasioni negli ultimi anni il legislatore italiano, 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, da un lato, una sensibile riduzione degli oneri connessi alla procedura di VIA (v. *infra* § 7.1), e dall'altro lato – per gli interventi a basso impatto ambientale – la sostituzione del regime autorizzatorio con una dichiarazione di inizio lavori asseverata, nonché l'esclusione della necessità di alcun titolo abilitativo per la realizzazione di pannelli solari fotovoltaici a servizio degli edifici (art. 6, d.P.R. n. 380/2001).

4. *Ambiente e sviluppo economico: 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, è stata valorizzata la capacità della stessa economia – se adeguatamente veicolata – 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 debba 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).

Oggi, tra l'altro, la recente riforma costituzionale (v. § 2), non solo lega espressamente la tutela dell'ambiente all'interesse delle generazioni future (art. 9), ma consente di riconoscere maggior forza a politiche pubbliche tese ad imporre ai cittadini, e più in particolare alle imprese, l'obbligo di porre il tema della tutela dell'ambiente al centro della propria azione (art. 41), in un'ottica di sviluppo sostenibile e, come si vedrà *infra*, di economia circolare. Ovviamente, la libertà di iniziativa economica privata non è messa in discussione, ma essa deve essere anche indirizzata in un'ottica che vede **l'ambiente sia come limite sia come obiettivo** che giustifica l'intervento dei poteri pubblici nelle dinamiche del mercato.

Si può osservare, infine, che 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.

4.1. *Il sistema di economia circolare*

Uno dei settori che maggiormente impattano sulla tutela dei beni ambientali è, ovviamente, quello della gestione dei rifiuti (alla cui disciplina specifica è dedicata l'intera parte IV del T.U. Ambiente). Al riguardo, invece, negli ultimi decenni si registra un lento ma costante “cambio di passo”, ispirato al c.d. **modello della economia circolare**.

La nozione di economia circolare è legata all'idea che i modelli economici dovrebbero ispirarsi agli ecosistemi naturali, dove tutto viene riutilizzato e nulla va perduto. Pertanto, nella prospettiva della **blue economy**, a differenza della tradizionale linear economy (o brown economy, *produco-uso-elimino*), i materiali e l'energia utilizzati per realizzare i prodotti mantengono il più a lungo possibile il loro valore, si riducono al minimo gli sprechi e si utilizza la minor quantità possibile di risorse. In tale ottica, **un prodotto deve diventare rifiuto il più tardi possibile** (riuso e riciclo) e, una volta convertito in rifiuto, può a sua volta trasformarsi in un elemento utile per

produrre altro, in una nuova materia prima/secondaria (c.d. *end of waste*).

Per comprendere appieno la complessità e le potenzialità del fenomeno dell'economia circolare, è possibile esaminarlo da almeno tre punti di vista. La prima, la più evidente, è direttamente correlata alle finalità di tutela dell'ambiente, e si riferisce alla gestione sostenibile dei rifiuti, ovvero al massimo incremento possibile della percentuale di rifiuti destinati al recupero o al riciclo, fino al raggiungimento dell'obiettivo del **divieto assoluto di smaltimento in discarica dei rifiuti potenzialmente riciclabili**.

La seconda prospettiva si concentra sul fine vita del prodotto, ponendosi l'obiettivo di valorizzarne le potenzialità in termini di **sottoprodotto o nuova materia prima**. In considerazione della dipendenza dell'Unione Europea dalle materie prime importate e del rapido esaurimento di una parte significativa delle risorse naturali, una sfida fondamentale è proprio quella di recuperare il maggior numero possibile di materie prime di seconda generazione all'interno del ciclo di vita di ogni prodotto. Da questo punto di vista, è possibile osservare un cambiamento nel concetto stesso di rifiuto, da costo da eliminare a risorsa da utilizzare.

Infine, la terza prospettiva si ispira alla c.d. bio-economia e riguarda la fase iniziale del ciclo di vita del prodotto, promuovendo un modello produttivo ecocompatibile: in questo caso non si tratta di valorizzare quanto già utilizzato, bensì di implementare l'**uso delle risorse naturali all'interno dei processi produttivi**, sostituendo le materie prime ottenute con combustibili fossili, con altre ottenute da fonti rinnovabili, quali colture, parti di animali o microrganismi. In questo modo è possibile produrre bio-prodotti, cioè veri e propri prodotti "circolari", in quanto rinnovabili dall'origine alla fine: una progettazione 100% ecocompatibile, infatti, permette di reinserire nel circuito produttivo il prodotto divenuto rifiuto organico (ad es. come compost).

In generale, lo scopo di attuare modelli di economia circolare va ben oltre l'idea di imporre alle imprese investimenti maggiori per ridurre lo spreco di risorse naturali. Il cambio di prospettiva che il modello di economia circolare è in grado di introdurre, la vera "rivoluzione", è quello di fare in modo che l'ambiente non sia più visto solo come un "costo" imposto dall'alto, ma come un vero e proprio motore di sviluppo economico e istituzionale.

5. *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 individuato 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 detenute 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 locali, anche ASL, Province, ecc.).

Dal punto di vista organizzativo, a livello statale le funzioni sono attribuite principalmente al **Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica**, 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). 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 sussistere 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 la stipula di appositi accordi o intese.

6. *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 pubblici incidenti sul bene ambiente, ed è titolare di un interesse qualificato ad attivarsi per tutelarlo e conservarlo in collaborazione (o, anche, in contrapposizione) con lo Stato.

6.1. *Il diritto di accesso alle informazioni ambientali*

È evidente che attribuire un ruolo da protagonista ai cittadini nelle azioni a tutela dell’ambiente 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 degli stessi.

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 discipli-

na 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 comprende 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, facendolo confluire in un nuovo atto amministrativo. A questo può aggiungersi che (al contrario di quanto accade generalmente) è ammessa una **richiesta presentata in modo generico**, senza l'indicazione degli estremi 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 procedimento 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 disciplinano 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.

6.2. *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 delle politiche pubbliche di tutela ambientale – 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, in un momento nel quale il progetto di decisione finale non è ancora definito.

Il principale nodo critico è rappresentato però dal **“come”** consentire la partecipazione. Sul punto, la legislazione italiana si rivela non del tutto adeguata, in quanto contempla in gran parte dei casi un modello tradizionale di partecipazione, imponendo al privato che vuole far ascoltare la propria voce la presentazione di memorie scritte, prevedendo, 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 territorio. 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 destinato ad impattare sul 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 del bene ambiente, al fine ultimo di consentire a chiunque di collaborare alle azioni pubbliche di tutela.

6.3. *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 sempre 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**, svolgono 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 protezione dei beni ambientali, infatti, tali organizzazioni sono spesso **portatrici di un bagaglio di esperienza e conoscenza scientifica** più aggiornato e completo di quello della stessa pubblica Amministrazione. In tale ottica, la stretta connessione esistente tra la loro attività ed il risultato cui tende la stessa 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 riconoscimento consente alle associazioni maggiormente rappresentative di esercitare una serie di prerogative, tra le quali: *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 ministeriale, 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 criteri 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.

7. *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. In tal senso, assume rilievo 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.

7.1. *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 eu-

ropea 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) e il d.l. n. 77/2021 (c.d. Decreto Semplificazioni-bis) sono di recente intervenuti 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 di concerto con il Ministero della cultura), 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 illustrazione delle misure previste per evitare, ridurre e compensare i suddetti effetti; una analisi 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 impatto ambientale, il recente decreto semplificazioni (cfr. art. 50, d.l. n. 76/2020) 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*). Ai sensi del d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici, sul quale v. Cap. IV), nell'ipotesi in cui il progetto riguardi un'infrastruttura di particolare rilevanza sociale e impatto ambientale, l'amministrazione può indire 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, allegando anche un documento a carattere non tecnico in grado di consentire a chiunque sia interessato di comprendere le caratteristiche 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, 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** 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. Decorso il termine senza che il progetto sia stato realizzato, il procedimento di VIA deve essere eventualmente reiterato, fatta salva la possibilità di chiedere una **proroga**.

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, 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 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.

7.2. 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 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 delle eventuali possibili alternative. Nel richiamare istituti giuridici già esaminati nel precedente Capitolo II, 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 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 è 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 produrre 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 di riferimento. 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 45 giorni dalla pubblicazione (sui siti web istituzionali dell'autorità procedente e di quella competente sulla VAS) dell'ipotesi di piano o programma e del relativo rapporto ambientale.

L'autorità preposta alla VAS, entro ulteriori 45 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 consentire 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 imprevisi 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.

8. *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 comportano 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 competente una richiesta dettagliata che dimostri il rispetto dei suddetti standard. Il modello autorizzatorio 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 da 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 e 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, a tutti gli atti di assenso o nulla-osta che le amministrazioni titolari della tutela di interessi ambientali sono in diverse occasioni chiamate a rilasciare, 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, nei rapporti tra amministrazioni pubbliche, 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, è bene osservare che da alcuni anni il legislatore italiano 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 diversi interventi legislativi compiuti in tale ottica, è opportuno approfondire la disciplina di due procedure autorizzatorie semplificate, consistenti nell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e nell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA).

8.1. *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.

L'introduzione dell'AIA non ha, tuttavia, solo l'obiettivo di 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 l'autorità competente è tenuta a pubblicare sul proprio sito web 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 coordinamento** 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 comples-

so. 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: nelle misure necessarie per soddisfare i livelli di protezione ambientale richiesti, compresi i valori limite di emissione; le disposizioni per la gestione dei rifiuti; le ulteriori condizioni che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee; le 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, prevedendo, 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. 77/2021 è intervenuto riducendo i termini procedurali e semplificando le modalità di dialogo tra le diverse amministrazioni coinvolte.

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 delle 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.

9. *Le certificazioni ambientali e la c.d. Responsabilità estesa del produttore*

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 – e soprattutto le imprese – nel “problema ambiente”, creando meccanismi operanti su base consensuale in grado di incentivare economicamente comportamenti ecologicamente sostenibili. In questa prospettiva, piuttosto che imporre divieti o limiti, l'utilizzo di strumenti di mercato può essere utile per orientare sia i produttori che i consumatori verso scelte ecologicamente consapevoli, volte a produrre e consumare “in modo circolare” (v. § 4.1.)

Ci si riferisce, in primo luogo, all'implementazione di sistemi di **Responsabilità Estesa del Produttore (EPR)**, secondo i quali – sulla base della considerazione che chi immette un prodotto sul mercato deve preoccuparsi anche della fine della vita utile del prodotto stesso e dei relativi costi – viene imposto al produttore un costo aggiuntivo, tanto più alto quanto meno il bene soddisfa i criteri di riciclo e circolarità.

Uno degli strumenti consensuali di tutela di maggiore efficacia, tuttavia, è rappresentato dalle **certificazioni ambientali**, volte a promuovere scelte eco-compatibili, 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, immettendo 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 eco-compatibili possa essere adeguatamente veicolata. È evidente, infatti, la rilevanza dell'individuazione 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 accetta di sottoporre a verifica il raggiungimento di alcuni standard da parte dei propri prodotti, la possibilità di ottene-

re 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.

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 in concreto. 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 ai sistemi industriali nel loro complesso, bensì anche ai singoli prodotti o servizi. Se le certificazioni EMAS e ISO 14001 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.

10. *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. § 3 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 Ministero), 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 aspetto importante 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 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 considerato 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. la recente riforma della Costituzione, nonché il principio dello sviluppo sostenibile). A fronte di ciò il legislatore italiano ha individuato nella pubblica amministrazione il soggetto 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 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 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. § 6.3 di questo Capitolo) sono anche legittimate 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, vige un regime preferenziale a favore del risarcimento in forma specifica. La *ratio* 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. presidente dell'industria), ciò anche 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.

Bibliografia essenziale

R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2022, 7 ss.; 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, 2022; F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Diritto amministrativo*, 1/2017, 163 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1/2020, 50 ss.; F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico*, Torino, 2023; G. DI PLINIO, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi*, 16/2021, 1 ss.; G. DI PLINIO, P. FIMIANI

(a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; C. FELIZIANI, *L'economia circolare nei decreti semplificazione e nel PNRR: quanto manca alla meta?*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 4/2021, 823 ss.; 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; F. FRACCHIA, *Decider(ci) per la morte: interpretare il presente con il paradigma delle relazioni intergenerazionali nutrite di solidarietà*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, 11 ss.; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012; R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020; N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2020; A. MASSARUTTO, *Un mondo senza rifiuti? Viaggio nell'economia circolare*, Bologna, 2019; A. MASSERA, (a cura di), *Diritto amministrativo e ambiente. Materiali per uno studio introduttivo dei rapporti tra scienze, istituzioni e diritto*, Napoli, 2011; A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisdizionale*, Napoli, 2023; 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, 2021; 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; S. VERNILE, *L'ambiente come opportunità. Una riflessione sul contributo alla tutela ambientale da parte del "secondo" e del "quarto settore" tra greenwashing, economia circolare e nudge regulation*, in *Il diritto dell'economia*, 3/2022, 11 ss.

FOCUS

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»*.

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 “progetti-

* Ordinario di Fisica Tecnica Industriale, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

** Consigliere di Corte di Cassazione.

sta”, 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 generale 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.

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; e ciò 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, 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

* Ordinario di Estimo, Università degli Studi di Napoli "Federico II".

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 giudiziali, amministrativi o in sede civile, inerenti alla risarcibilità delle pretese avanzate dall'appaltatore. In questa fattispecie, 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 ai casi in cui -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 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 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 esem-

pio, 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 sempre 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.

Absolutamente 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 accompagnata 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, risultava, e al dire il vero risulta ancora, fuorviante. Piuttosto che verificare la maturità acquisita dall'aspirante

* Ordinario di Fisica Tecnica Ambientale, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

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, nonché 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.

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 contestuali e l’architettura si presenta come costituzione di distanza critica che ci separa da esse,

* 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).

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, 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

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.

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 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.

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.

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 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

⁷ V. GREGOTTI, "Costruire l'architettura" in *Casabella* n. 520-521, gennaio/febbraio 1986, pp. 2-5.

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 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.

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, 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.

FRAMMENTAZIONE DELLE CONOSCENZE
E UNITÀ DEL SAPERE

1. *Premessa metodologica: i singoli punti di vista sull'orso non fanno un orso*

Il tema che mi prefiggo di trattare presenta almeno una duplice prospettiva: l'una, teorica, l'altra pratica. D'altronde, se così non fosse, un confronto sul rapporto tra frammentazione delle conoscenze e unità del sapere potrebbe apparire poco più che un vezzo culturale, di quelli che animano talora il dibattito di contesti e salotti autoreferenziali del mondo accademico e non solo¹.

Nella lingua greca antica il lemma *σοφία*, sapienza, ossia il possesso della perfezione spirituale, era distinto dal termine *φρόνησις*, saggezza, quella conoscenza, secondo Platone², che esprime la capacità di conciliare la pienezza del sapere teoretico con la vita pratica nell'ambito della convivenza civile.

La *φρόνησις*, che è quella che ci riguarda in questa sede, non solo concerne le cose umane, ma, nell'*Etica Nicomachea* aristotelica³, essa consiste nella capacità di guidarle al migliore dei beni realizzabili dall'uomo, capacità che pertanto non può prescindere dal sapere anche pratico, frutto del confronto tra scienza e realtà.

Come evidente, l'epoca contemporanea mostra la coesistenza di molteplici forme di conoscenza costituenti il frutto di diversificati percorsi metodologici di acquisizione. Accade tuttavia che alle conoscenze alle quali si perviene grazie allo studio di differenti fonti e metodi di ricerca corrisponda una pluralità di approdi conoscitivi che talora, ancorché concernenti il medesimo bene della vita, parrebbero non coincidere o persino essere inconciliabili. Questo risultato costituisce tuttavia una sensazione per lo più errata.

Un esempio anche banale potrà essere esplicativo di quanto si intende qui affermare: un orso sarà definito un animale plantigrado, da uno zoologo; un animale pericoloso per l'uomo, da un sociologo; un animale parte dell'ecosistema, da un ambientalista; persino una risorsa a valenza turistica, da un operatore del turismo; oppure potrà essere ritenuto una risorsa per

* Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Qui il rinvio alla citazione di F. Salvia, in epigrafe, è d'obbligo.

² PLATONE, *La Repubblica*, 518 ss.

³ ARISTOTELE, *Etica Nicomachea*, VI-5, VI-8, VI-9).

la sopravvivenza da talune popolazioni artiche e così via. Si potrebbero aggiungere molti altri punti di vista.

Ad un'analisi non basata su pregiudizi di sorta, ciascuna di queste affermazioni risulterà vera, in quanto ognuna di esse esprime una parte della realtà di un unico soggetto in osservazione, l'orso, appunto. Queste diverse realtà, separatamente considerate, hanno portata parziale, limitata. Ne deriva che l'assolutizzazione di una fra esse finirebbe inesorabilmente col condurre a conseguenze errate e, magari, a soluzioni aberranti. Immaginiamo infatti di considerare il nostro orso unicamente come un animale pericoloso per l'uomo (realtà vera, ma parziale, per di più dipendente dalla concorrenza di talune condizioni quali la fame dell'animale e la scarsità di cibo): a quel punto, facendo prevalere il senso della paura, cercheremo l'eliminazione del pericolo mediante la cattura dell'animale o anche la sua uccisione: una soluzione dalle gravi conseguenze per lo più di tipo negativo.

Se invece consideriamo l'orso, un animale che può costituire una risorsa a valenza turistica, saremo propensi a consentire la sua anche eccessiva diffusione, finendo col porre a rischio l'incolumità dei frequentatori del medesimo territorio ove vive l'animale. E così via.

Dal banale esempio scaturisce in modo evidente e persino incontrovertibile una verità: l'orso, in quanto tale, esprime tutte le realtà indicate, ma la percezione integrale di quel bellissimo animale è correttamente data solo dalla contestuale considerazione di tutte quelle realtà, condizione che pone in grado di assumere le più convenienti soluzioni riguardanti l'orso e il contesto nel quale si muove.

Si può dunque ragionevolmente affermare che l'analisi di singole parti di una realtà non dà consapevolezza del tutto e, con ogni probabilità, la loro considerazione parcellizzata non sarà in grado di offrire strumenti utili ad una soluzione adeguata ai problemi che si voglia o si debba affrontare.

Le conoscenze, dunque, possono essere parziali, ma il sapere che conduce alla verità ha carattere necessariamente integrato e unitario. D'altronde, l'intero pianeta Terra e tutto ciò che in esso esiste, risponde alla medesima logica: nulla di quanto cade sotto l'esperienza sensibile (e non solo) è elemento avulso dal contesto in cui si trova.

Naturalmente anche gli esseri umani esprimono molteplici realtà disposte armonicamente tra loro, sì che per conoscere l'essenza integrale di un bene occorre coglierlo in una dimensione multilaterale (multidisciplinare, multidimensionale, ecc.) e persino nella contestualizzazione della sua dimensione relazionale: per tornare al nostro orso, nel caso in cui esso viva in un ambiente ove non si registra presenza umana, la sua considerazione dovrà naturalmente essere diversa.

Questa è l'inevitabile condizione imposta dalla multiforme ricchezza della realtà e delle esperienze conoscitive possibili.

Orbene, nonostante l'oggettivo fondamento della rilevata condizione, accade che l'uomo risulti poco propenso a contestualizzare le sue conoscenze, a prescindere dal metodo della loro acquisizione (metodo induttivo o deduttivo, metodo esperienziale diretto, metodo scientifico, metodo basato sulla trasmissione orale o sulla tradizione, metodo conoscitivo fondato su strumenti digitali di cui i più non conosciamo né il sistema posto a base del suo funzionamento, né il relativo grado di attendibilità). Egli (l'uomo) tende, per lo più, ad accontentarsi di una parte di conoscenza, quella che appare più congeniale alle sue attitudini e alle sue pregresse esperienze, fino ad assolutizzarla, compiacendosi della stessa e dei risultati ai quali essa consente di pervenire, avviando contestualmente un processo di sottovalutazione o persino di disconoscimento di quanto non riesca a rientrare nello schema di approccio parziale adoperato, innescando, piuttosto, in antitesi con i portatori di altre conoscenze, comportamenti improntati a logiche concorrenziali e prevaricatrici, premesse per la negazione definitiva di qualsiasi forma di dialogo.

2. *I fondamenti di un nuovo rapporto tra le conoscenze: il mito della iper-specializzazione e il pregiudizio dell'antitetività*

In una visione relazionale dell'umana convivenza, a nessuna scienza, a nessun sapere è dato utilmente permanere in una condizione di preclusione o di indifferenza rispetto al resto⁴. Si impone, piuttosto, una condizione di interlocuzione secondo un modello osmotico di reciproca integrazione, fondato sul rispetto e anche sulla disponibilità alla reciproca conformazione, nonché di adattamento funzionale alle mutevoli circostanze della realtà, alla comune ricerca (nei limiti di quanto sia umanamente possibile) della composizione di quella integralità del sapere, premessa per il rinvenimento di riposte esaustive alla complessità dei problemi⁵.

D'altronde, il confronto tra conoscenze è sempre acquisizione di ricchezza, anche laddove la considerazione della loro diversità possa a prima battuta determinare complicazioni. La ragione risiede nella circostanza che nella prospettiva relazionale integrata, ciascuna conoscenza è in grado di acquisire dalle altre, contenuti ulteriori e consapevolezze che, arricchendola,

⁴ Sul tema, si rinvia alle pregnanti riflessioni di A. SEN, *L'idea di giustizia*, Milano 2010.

⁵ Sul punto, J.D. BARROW, *Is the world simple or complex?*, in *Scienza e realtà* (a cura di E. Mariani), *I quaderni dell'I.P.E.*, Napoli 1997, 35 ss.

la rendono capace di produrre contributi di utilità in molteplici e differenziati contesti, obiettivi non conseguibili in una prospettiva solipsistica⁶.

La visione multidisciplinare delle conoscenze, obbligando al confronto le discipline scientifiche, le dispone ad un dialogo non riservato alle scienze sperimentali, ma aperto alle scienze umane e persino alle esperienze creative e spirituali dell'uomo quali l'arte, la letteratura, la poesia, l'esperienza interiore, in un processo che in senso descrittivo potrebbe definirsi di "*umanizzazione della scienza e di razionalizzazione delle scienze umane*".

Come noto, la cultura della iper-specializzazione o, meglio, la sua mitizzazione è figlia dell'idealismo, della sua prospettiva razionalista che tutto pretende di ricondurre alla "dea Ragione": non si tratta, dunque, di un fenomeno recente e il tempo trascorso dalla sua ampia diffusione nel pensiero occidentale, rende difficilmente praticabile, quand'anche ricercato, il dialogo tra saperi per una ragione di intuitiva evidenza: ciascun percorso conoscitivo di tipo specialistico o mono-disciplinare ha ormai definito un proprio linguaggio esclusivo. E persino le strutture preposte all'organizzazione pratica di quelle conoscenze (si pensi a titolo meramente esemplificativo, agli uffici pubblici dell'Amministrazione italiana, ripartiti ancora, sul modello ottocentesco, secondo competenze rigide e separate) ricalcano sovente modelli compartimentali inadeguati non solo al dialogo, ma anche alla collaborazione, in barba a qualsiasi principio di leale cooperazione, tanto caro alla nostra Corte Costituzionale.

A fondamento di questa impostazione si colloca un latente pregiudizio, una convinzione piuttosto diffusa, che tuttavia non pare reggere all'urto di un'analisi critica. Il pregiudizio consiste nel ritenere che l'unità del sapere si opporrebbe alla specializzazione.

Pare invece possa ragionevolmente affermarsi che l'unità del sapere non si oppone affatto alla specializzazione, il cui valore è sotto gli occhi di tutti: come negare i relevantissimi traguardi scientifici raggiunti proprio grazie alla capacità di approfondimento dell'approccio metodologico specialistico!

Piuttosto, l'unità del sapere si oppone alla conoscenza strumentale e riduzionista, cioè all'idea che un singolo metodo o una singola disciplina possano in qualsiasi caso offrire una visione esaustiva e veritiera della realtà⁷.

⁶ M. TALLACHINI in *La costruzione giuridica dei rischi e la partecipazione del pubblico alle decisioni science-based*, in G. Comandè e G. Ponzanelli (a cura di), *Scienza e diritto nel prisma del diritto comparato*, Torino 2004, 339 rileva: "*Le norme che regolano attività e prodotti della scienza, l'intervento giuridico che utilizza un background di conoscenze specialistiche, i concetti e le qualificazioni giuridiche la cui definizione dipende da nozioni scientifiche, sono ormai sparse in ogni branca dell'ordinamento*".

In riferimento al rapporto tra diritto e scienze biologiche, per tutti, S. RODOTÀ e P. ZATTI, *Trattato di biodiritto*, Milano 2010-2012.

⁷ G. TANZELLA-NITTI, *Unità del sapere e transdisciplinarietà*, in www.osservatoreromano.va/it/news/unita-del-sapere-e-transdisciplinaria.

Il Novecento, come rileva Giuseppe Tanzella-Nitti, è stato caratterizzato da una forte frammentazione del sapere spesso presentata come condizione necessaria del progresso conoscitivo, giustificata sulla base dei vantaggi pragmatici che la specializzazione possiederebbe nei confronti di una cultura generalista, poco approfondita. Quella impostazione ha comportato una netta frattura tra scienze sperimentali e scienze umane, così come fra applicazioni tecniche e contesto antropologico, contribuendo a generare evidenti elementi di disagio: la tecnica ha talora finito con lo straripare dai propri argini assumendo valore prevaricante su molte scienze sociali, a cominciare da quelle giuridiche; la scienza si è assunta compiti e funzioni non proprie persino cercando di sottrarsi al vaglio della politica (peraltro, per lo più qualitativamente inadeguata). È allora evidente che in una prospettiva frammentaria delle conoscenze e in contesti privi di (reale) confronto tra le stesse, le condizioni per trasformare il progresso scientifico in progresso umano integrale possono divenire oggetto di facile mistificazione, allorché, invece, si continuano ad alimentare elementi di conflittualità, esasperati peraltro dall'(ab)uso degli strumenti di comunicazione sociale nelle mani di attrezzati mega-potentati economici e adoperati da molti individui non consapevoli della loro strumentalizzazione, abbagliati dalla illusione di essere parte attiva (ed efficace) di un dibattito globale che invero è condotto da pochi⁸.

È tuttavia da riconoscere che sin dagli anni '90 dello scorso secolo, i fenomeni della globalizzazione vanno suscitando taluni ripensamenti soprattutto nelle discipline sociali. Sono promossi metodi di ricerca innovativi sulla base di un più serrato confronto con studiosi di altre discipline, in tal modo “*disegnando traiettorie di analisi interdisciplinari*”⁹. Il loro scrutinio dimostra che non si tratta di nuove forme espressive di curiosità intellettuale nei confronti di altre scienze: si tratta, piuttosto, di inediti meccanismi funzionali alla ricerca di una conoscenza più adeguata alla complessità della realtà che non pare possa prescindere dall'accettazione del pluralismo metodologico e dalla unità del sapere. Le diverse conoscenze possono così provare ad integrarsi tra loro, come direbbe Geoffrey Samuel¹⁰, in una sorta di movimento circolatorio che da un lato rafforza le basi cognitive del singolo studioso e dall'altra consente una più efficace analisi e condivisione dei problemi generati dall'accrescersi della conoscenza scientifica¹¹.

⁸ In senso critico sulla ricerca italiana e la sua valutazione, S. CASSESE, *Il sistema dell'Università e della Ricerca. Fatti, leggende, futuro*, in *Ist. Encicl. Treccani*, 15 novembre 2012, in www.roars.it/online/lanvur-ha-ucciso-la-valutazione-viva-la-valutazione/

⁹ G. GUERRA, *La complessità e lo strumentario del comparatista. Alcuni esempi dal diritto delle tecnologie*, in *Dir. Pubbl. compar. europeo*, 2020, 831.

¹⁰ G. SAMUEL, *Mind, body and culture*, Cambridge Univ. Press, 1990.

¹¹ G. GUERRA, *An interdisciplinary approach for comparative lawyers: insights from the Fast-moving Field of law and technology*, in 19 *German L.J.*, 3, 2018, 579 ss. Secondo l'A., il dialogo tra le

3. *Il metodo interdisciplinare nel sistema universitario*

Si fa un gran parlare di opportunità se non di esigenza di un approccio metodologico multidisciplinare, ma l'evidenza del contesto accademico e della sua legislazione continua a muoversi in una prospettiva quanto mai contraddittoria, persino schizofrenica. Da un lato, è facile notare come nella principale fonte di finanziamento della ricerca accademica, i PRIN, così come nelle norme di principio di molti statuti di ateneo o ancora nella disciplina di molti manifesti degli studi si auspichi o si richieda la presenza di competenze interdisciplinari¹²: basterebbe qui solo considerare che la sola disciplina del diritto amministrativo, oltre che nei corsi di laurea in giurisprudenza, è insegnata in corsi di architettura, ingegneria (nelle sue numerose declinazioni), economia e *management*, filosofia, biotecnologie, medicina, beni culturali, scienze formative e psicologiche, sviluppo sostenibile e transizione ecologica, turismo, scienze per la qualità della vita, scienze politiche, studi linguistici, storici e letterari, scienze umane e sociali, scienze motorie, scienza delle arti¹³ A fronte di questa condizione, è del pari noto che le carriere accademiche, la valutazione delle pubblicazioni scientifiche, la stessa afferenza degli studiosi continua ad esprimersi all'interno di singoli settori disciplinari¹⁴. Verrebbe allora da pensare che mentre nella didattica si sia ormai inclini a riconoscere l'esigenza di un approccio di tipo multidisciplinare, nella ricerca non accada altrettanto. Ma anche in questo caso saremmo in presenza di un evidente abbaglio: nel contesto internazionale, qualsiasi ricerca cui sia riconosciuto un elevato grado di affidabilità e prestigio è solitamente svolta da gruppi a carattere multidisciplinare, soprattutto nell'esperienza anglo-sassone, dalla quale, peraltro, proviene mediamente la parte più qualificante del progresso scientifico del nostro tempo (se non altro anche per ragioni di carattere finanziario¹⁵).

scienze rappresenta, nel mondo globalizzato, un presupposto necessario per affrontare sin dall'origine una ricerca comparativa su un oggetto complesso.

¹² Sul profilo, S. MONDA, *Convergenze metodologiche e approccio interdisciplinare: una necessità irrinunciabile*, in *Politica.eu*, numero 1, 2016, 17 ss. ove, tra l'altro, l'Autore ritiene che spetti alla scuola, più che all'università avere un approccio multidisciplinare.

¹³ Sul tema dei rapporti del diritto con le altre scienze, si rinvia a L. TORCHIA (a cura di), *Attraversare i confini del diritto (Giornata di studio dedicata a Sabino Cassese)*, Bologna, 2016, con scritti A. von Bogdandy, M. D'Alberti, B. Sordi, M.R. Ferrarese, M. Cammelli, J.B. Auby, M. Clarich, A. Pajno, G. Melis, M. Cartabia, G. Falcon. M. Libertini, J.H.H. Weiler, G. Amato. Inoltre, S. CASSESE, *Lo stato presente del diritto amministrativo italiano*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2010.

¹⁴ R. CASO, *Rompete le righe ma senza sconfinare. La via italiana all'interdisciplinarietà*, in *Roars*, 6 marzo 2014, in www.roars.it/online/.

¹⁵ R. SCARCIGLIA, *Brevi riflessioni su interdisciplinarietà, scienza giuridica e metodo comparativo*, in *Riv. Queste istituzioni*, 2022, I, 93, opportunamente osserva che "la differenza tra ambiti disciplinari non implica necessariamente che le conoscenze e i risultati scientifici realizzati all'interno di un settore

Anche un'ulteriore connotazione merita considerazione: va infatti osservato che la compartecipazione di discipline differenziate alla ricerca non avviene sempre allo stesso modo e soprattutto con il medesimo tasso di incisività. Già nel 1972, Jean Piaget¹⁶, noto epistemologo svizzero, distingueva tre distinti gradi di collaborazione, collocati tra loro in posizione gerarchica: il livello più basso, costituito dalla *multidisciplinarietà*, riconosciuta allorché la soluzione di un problema implichi la concorrenza di informazioni e conoscenze provenienti da due o più settori scientifici senza che però le discipline concorrenti possano restare modificate da quel confronto modificate (arricchite o impoverite). Il secondo livello è quello della *interdisciplinarietà* nel quale la collaborazione fra discipline diverse o fra settori eterogenei di una medesima scienza conduce “*ad interazioni vere e proprie, a reciprocità di scambi tali da determinare mutui arricchimenti*”. Il terzo e ultimo livello è costituito dalla *transdisciplinarietà* nella quale non ci si limita al raggiungimento di interazioni e reciprocità fra ricerche scientifiche, ma queste ultime finiscono col collocarsi, definendo stretti legami, “*dentro a un sistema totale (n.d.r. unico) privo di frontiere stabili fra le discipline*”.

Non distante la definizione del *Dizionario Treccani*¹⁷ che definisce il lemma “*interdisciplinarietà*” quella “*rete dei rapporti di complementarità, di integrazione e di interazione per cui discipline diverse convergono in principi comuni sia nel metodo della ricerca sia nell'ambito della costruzione teorica; anche l'insieme delle somiglianze, delle analogie e dei parallelismi tra discipline scientifiche, programmi di ricerca, tecnologie, che tende ad avvicinare e unificare le parti isolate e i momenti frammentari dell'odierno sapere specialistico*”. La esplicazione della *Treccani* prosegue andando a investire anche il profilo soggettivo del problema, delineato come “*L'atteggiamento intellettuale e la ricerca concettuale orientati verso la promozione e la definizione di ciò che collega le scienze tradizionali e le più recenti specializzazioni in un sapere unitario, che (...) accoglie e valorizza la molteplicità e varietà delle conoscenze acquisite nella storia delle culture e delle civiltà, e soprattutto nel progresso del sapere scientifico*”.

Come osserva R. Scarciglia¹⁸, tale definizione non si allontana molto da

non possano essere messi a disposizione di studiosi appartenenti a una diversa disciplina scientifica non solo nell'area giuridica, ma anche nel rapporto fra scienze sociali e scienze c.d. dure, né tantomeno che discipline diverse possano trovare forme di collaborazione integrazione”. Cfr. anche G. SAMUEL, An introduction to comparative law: theory and method, Oxford and Portland, OR, 23014, 36.

¹⁶ J. PIAGET, *L'épistémologie des relations interdisciplinaires*, in *L'interdisciplinarité: problèmes d'enseignement ed de recherche dans les universités*, OCDE, Paris, 1972, 131 ss.

¹⁷ Il *Dizionario Treccani* è consultabile in <https://www.treccani.it/vocabolario/interdisciplinarità>.

¹⁸ R. SCARCIGLIA, *Brevi riflessioni su interdisciplinarietà scienza giuridica e metodo comparativo*, in *Riv. Queste Istituzioni*, 2022, I, 91 ss.

quella di Raymond C. Miller¹⁹ per il quale l'interdisciplinarietà è uno studio analiticamente riflessivo delle implicazioni metodologiche, teoretiche e istituzionali volte ad incrementare gli approcci interdisciplinari all'insegnamento e alla ricerca.

4. *Un necessario cambiamento culturale*

Ci avviamo ormai a trarre le fila del complesso discorso. Sembra evidente che soprattutto la forte spinta trainante della scienza sperimentale e delle tecnologie impongono la rivisitazione del rapporto tra conoscenze ancora frammentarie: sia all'interno delle singole discipline, sia tra le discipline scientifiche e tecnologiche, da un lato, e quelle umanistiche e sociali, dall'altro²⁰.

In ogni caso, come si è rilevato, la premessa per innestare una qualsiasi forma di dialogo tra le conoscenze è un linguaggio comune e, ancor prima, la sussistenza di un altrettanto comune minimo denominatore culturale; linguaggio e denominatore culturale che, presenti in epoche del lontano passato²¹, continuano a latitare, respinti da moti di diffidenza e sfiducia reciproca che permeano ancora il rapporto tra saperi, soprattutto tra quelli sperimentali e quelli umanistico-sociali.

Una esemplificazione può tornare utile al riguardo: qual è oggi la considerazione degli aspetti giuridico-amministrativi di un qualsiasi problema

¹⁹ Secondo RC MILLER, in *International Studies*, Int. Studies Assoc. and Oxford University Press, Oxford, 2010 (in web 2017), "Interdisciplinary approaches in the social sciences began in the 1920s. At a minimum, they involve the application of insights and perspectives from more than one conventional discipline to the understanding of social phenomena. The formal concept of interdisciplinarity entered the literature in the early 1970s. The scholars responsible all shared the thought that the scientific enterprise had become less effective due to disciplinary fragmentation and that a countermovement for the unification of knowledge was the proper response. However, not all interdisciplinarians believe that the unification of existing knowledge is the answer. There are many ways of differentiating between types of interdisciplinary approaches. One classification distinguishes between multidisciplinary, crossdisciplinary, and transdisciplinary approaches. Multidisciplinary approaches involve the simple act of juxtaposing parts of several conventional disciplines in an effort to get a broader understanding of some common theme or problem. Crossdisciplinary approaches involve real interaction across the conventional disciplines, though the extent of communication; thus, combination, synthesis, or integration of concepts and/or methods vary considerably. Transdisciplinary approaches, meanwhile, involve articulated conceptual frameworks that seek to transcend the more limited world views of the specialized conventional disciplines. Even though many believe that interdisciplinary efforts can create innovative knowledge, the power structure of the disciplinary academy resists interdisciplinary inroads on its authority and resources".

²⁰ Emblematica la condizione dell'università in Italia laddove, specialmente a causa di un sistema accademico interessato più all'ampliamento degli organici che alla considerazione dei saperi e delle loro branche, continua a moltiplicare gli insegnamenti il più delle volte a fini solo strumentali.

²¹ G. TANZELLA-NITTI, *Passione per la verità e responsabilità del sapere*, Alessandria 1998.

nel pensiero di un tecnologo²²? Presto detto. L'aspetto giuridico-amministrativo sarà da questi inteso secondo una duplice possibile prospettiva: o sarà considerato un'inutile superfetazione da sopportare nell'ambito di un ordinamento che, in nome di esigenze di ordine sociale, tende in realtà a nascondere un infernale sistema di maglie inestricabili attraverso le quali il potere burocratico, al fine di non dover rinunciare alla propria primazia, prova a paralizzare qualsiasi processo evolutivo. Oppure, quel contesto giuridico-amministrativo sarà ritenuto un sistema di garanzie invero irrealizzabile in quanto connotato da un tale livello di incertezza e complicazione che per garantire il tutto, alla fine non è in grado di garantire nulla se non determinare l'appesantimento dell'azione amministrativa. Da entrambe le letture deriva che la migliore soluzione possibile, nella prospettiva del tecnologo, sarà considerare l'impatto amministrativistico come un vero nemico di cui diffidare e possibilmente da aggirare per non restare invischiati nei suoi defatiganti quanto inutili meccanismi.

Quale invece l'atteggiamento comune dell'esperto in scienze umanistiche o sociali nei confronti delle conoscenze di tipo tecnico-scientifico? Anche qui, un forte pregiudizio pervade il rapporto. Le competenze socio-umanistiche, infatti, tenderanno per lo più a temere quei profili tecnologici e le sue metodologie applicative, dietro i quali si riterranno celate condizioni e modalità operative del tutto illegittime, poco affidabili per la loro impenetrabilità. Poco conta la considerazione dell'efficacia della conseguente soluzione tecnica. In realtà i due sistemi, il contesto tecnico e quello giuridico, non si conoscono né si comprendono. Semplicemente diffidano l'uno dell'altro. Al centro, il cittadino interessato a conseguire i beni della vita cui ambisce e che sovente continua a ritrovarsi alla mercé di saperi e metodi inintelligibili, comunque a lui estranei.

Tra la scienza sperimentale (con le sue applicazioni) e le scienze umane e sociali non c'è linguaggio comune, soprattutto manca quella reciproca capacità elaborativa che dovrebbe innestarsi sin dalla fase di studio dei problemi

²² Interessanti le emblematiche pagine di Giovanni Miele (*Umanesimo giuridico*, in *Scritti giuridici*, op.cit., II, 446 s.) riguardo alla considerazione della scienza giuridica: "L'uomo della strada ha provato sempre un senso d'insoddisfazione e talvolta di diffidenza di fronte alle costruzioni dei giuristi. Inoltre, chi per ufficio si è trovato a insegnare ai giovani gli elementi della teoria del diritto – di questo o di quel diritto – per poco che avesse una certa sensibilità, ha potuto notare nei più svegli e nei più generosi fra essi qualcosa che rasentava l'indifferenza o il fastidio, quando pur non fosse l'aperta insofferenza: la quale talvolta si traduceva in esplicita condanna del valore e dell'utilità di una scienza, rivelantesi ai loro occhi null'altro che una ripetizione, più diffusa, più elaborata, più architettata, di disposizioni promananti da una volontà estranea ed arcana. Una scienza siffatta appariva non tanto a servizio della società, quanto a servizio del legislatore, e quindi strumento di ogni e qualunque concezione che dai recessi di questo essere immateriale venisse a quando a quando espressa: strumento di bene o di male secondo che così fosse voluto dall'esigente padrone, e indifferente al bene e al male, perché essa non doveva parteggiare – quasicché il bene non sia la stessa vita, vita morale dell'uomo – ma mostrarsi obiettiva. (...)".

per dar vita a risposte integrate, utili e condivise rispetto alla complessità delle vicende.

La complessità dei temi sociali, economici e giuridici dell'ordinamento dimostra come i rapporti tra conoscenze vadano improntati a comporre reti di complementarità, di integrazione e di interazione, con comuni sforzi di ordine metodologico e, ancor prima, strutturale.

Il sapere specialistico di tipo scientifico o anche tecnologico nei diversi contesti ove si affermi in via esclusivistica, a discapito delle conoscenze di tipo socio-umanistico, mostra i propri limiti, rivelandosi oggettivamente inaffidabile nelle applicazioni pratiche, tanto più in quanto chiamato, in numerosi contesti, a far fronte alla soddisfazione non di astratti e standardizzati bisogni, ma di esigenze sempre più differenziate, persino personalizzate, contesti nei quali il contributo delle scienze sociali e umanistiche si rivela spesso insostituibile.

Gli ambiti a connotazione socio-umanitaria necessitano invece della presenza di applicazioni tecno-scientifiche che consentano loro di acquisire qualità necessarie come capacità di risposta e di intervento in tempi definiti, efficacia operativa e organizzativa, interconnessione capillare, insomma tutto ciò che connota appunto il patrimonio proprio del più moderno sviluppo tecnico-scientifico.

La prospettiva riconduce all'esigenza di una ricerca orientata, sin dal piano concettuale del suo concepimento e della sua progettazione, alla individuazione di ciò che unisce o che almeno individui i punti di contatto tra le scienze, per tentare di dar vita *ab initio* ad un sapere a prospettiva integrale, in grado di accogliere, valorizzare e sintetizzare la molteplicità degli apporti provenienti dalle varie conoscenze, da culture, civiltà, studi di settore, o anche solo da diversi punti di vista, per essere in grado di cogliere la complessità delle realtà e di rispondere alle articolate esigenze dell'uomo. Questo processo, naturalmente, richiede un vasto programma di formazione, a livello scolastico e poi universitario, che parta dall'elaborazione di percorsi che fondino sulla consapevolezza che l'integrazione delle competenze non è una opzione, bensì una via obbligata, unica risposta possibile alla complessità dei moderni saperi. Ma qui il discorso proseguirebbe portando lontano.

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 nell'Estimo convenzionale (divisioni ereditarie, espropriazioni per pubblica utilità, successioni ereditarie,

* Associato di Estimo, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

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 preveduti 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, redditi derivanti dalla proprietà di beni simili), ma anche dal punto di vista *giuridico-urbanistico* (diritti di proprietà, vincoli, ipoteche, regolarità urbanistiche., etc.).

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 deter-

minare 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 chia-

rito 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

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 circa il 94% dei comuni è a rischio frane e/o alluvioni e/o erosione costiera. In termini di vite umane, si rileva che 1,3 milioni di abitanti sono esposti a rischio frane e quasi 7 milioni a rischio alluvioni. “Le regioni con i valori più elevati di popolazione a rischio frane e alluvioni sono Emilia-Romagna, Toscana, Campania, Veneto, Lombardia e Liguria”. (Trigila et al., 2021). Il Rapporto sulla Promozione della Sicurezza ai rischi redatto nel 2017 evidenziava che le vittime di eventi idrogeologici e sismici negli ultimi 70 anni ammontavano 10.000 e che “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 menzionati, è opportuno ricordare 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). Nella sola regione Campania, con i suoi tre vulcani attivi – Vesuvio, Campi Flegrei e Ischia – il rischio vulcanico interessa quasi la metà della popolazione residente.

Nelle ultime decadi si è registrato, inoltre, un significativo incremento della frequenza e della severità di alcuni eventi calamitosi, in particolare alluvioni e tempeste. Tali eventi sono infatti fortemente correlati ai fenomeni di cambiamento climatico 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 in Europa (ad inclusione del Regno Unito e della Svizzera) tra il 2000 e il 2022, gli eventi calamitosi di

* Ordinario di Tecnica e pianificazione urbanistica, Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

origine naturale sono stati oltre 1100. Di questi circa il 5% riguarda eventi di tipo geofisico (terremoti, eventi di natura vulcanica); di contro, circa il 50% è di natura meteorologica, riconducibile ad eventi estremi quali ondate di freddo o di caldo, tempeste, ecc.; il 37% circa ad alluvioni; e circa l'8% ad eventi climatologici quali incendi e siccità¹.

A tali fenomeni se ne affiancano altri connessi alla presenza di attività antropiche – impianti industriali che trattano sostanze pericolose, attività connesse alla gestione dei rifiuti – che, molto spesso, rappresentano 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, spesso, impatti diretti 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, in termini probabilistici, 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. Superata 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 a quelle 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

¹ Le informazioni fornite costituiscono una elaborazione dell'autrice sui dati forniti dalla banca dati EM-DAT, al sito <https://public.emdat.be>.

Sviluppo Sostenibile del 2015, 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 1994² alla Sendai Framework del 2015³ – 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 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 territori⁴.

Intraprendere un cammino di consapevolezza richiede, però, un ripensamento degli attuali 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.

² https://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf

³ https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf

⁴ <https://www.lincci.it/it/manifestazioni/fragile-italia-manifestazione>

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 fattori di pericolosità, con una marginale considerazione delle possibili e frequenti concatenazioni tra tali fattori, e la 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 differenti implicazioni 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 – quello 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 pro-attive atte a ridurre in modo significativo le perdite di vite umane ancora troppo spesso connesse al verificarsi di eventi calamitosi (Unione Europea, 2010). L'efficacia di politiche e strategie volte alla preventiva riduzione dei rischi richiede, però, 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 maggiore consapevolezza delle collettività locali in merito alle caratteristiche di rischio dei loro contesti di vita e un più diretto coinvolgimento delle stesse ai processi decisionali in materia di riduzione dei rischi, gestione delle emergenze e ricostruzione post-evento.

Tuttavia, proprio i temi dell'accessibilità e della trasparenza delle informazioni sui rischi, delle modalità di comunicazione dei rischi e di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali sollevano 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 an-

che 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 tecnico-scientifico, in quanto richiede scelte di carattere politico-amministrativo, affidate a soggetti legittimati dalla collettività (Lombardi, 2016) e basate su un coinvolgimento attivo della stessa.

Di recente, qualche passo in avanti in materia di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in materia di rischio è stato fatto. Già il Codice di Protezione Civile del 2018 (art. 18) disponeva che la partecipazione dei cittadini ai processi di elaborazione dei piani di protezione civile fosse assicurata, secondo forme e modalità da definire attraverso una successiva direttiva. È con la Direttiva del 30 aprile 2021 – Indirizzi per la predisposizione dei Piani di Protezione Civile – che si perviene ad una precisazione delle forme e dei modi di tale partecipazione. Superando il più tradizionale approccio in termini di comunicazione e informazione delle questioni relative ai rischi da parte delle Istituzioni alle comunità interessate, la Direttiva delinea con chiarezza il ruolo attivo della cittadinanza, il cui contributo deve caratterizzare e informare l'azione amministrativa, rendendola più efficace e trasparente.

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, di cui la recente attenzione alle forme di partecipazione delle collettività locali rappresenta solo uno degli elementi, seppure fondamentale. Il concetto di *governance* 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.;
- UE
- 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., Lastoria B., Bussetini M., Barbano A. (2021) *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*, Edizione 2021. ISPRA, Rapporti 356/2021
- UNDP (1997), Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. United Nations Development Programme, 1997.
- Unione Europea (2010), Risoluzione del Parlamento europeo del 21 settembre 2010 sulla comunicazione della Commissione «Un approccio comunitario alla prevenzione delle catastrofi naturali e di origine umana». <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:050E:0030:0037:IT:PDF>

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 nazionale [1] che si sono susseguiti negli ultimi anni, mai giunti ad approvazione, e delle leggi regionali vigenti [2] 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, ribadita con l'aggiunta del comma 3 all'art. 9 con L. Cost. n. 1/2022, valorizzazione dei beni ambientali legislazione concorrente Stato/Regione [3]) 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 *confine significativo* [4] per leggere, interpretare e indirizzare il fenomeno. La riforma del Titolo V della Costituzione (L. Cost. 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 nel governo del territorio, 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

* Associato di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

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 urbane [5]. La città contemporanea è profondamente diversa dalla città compatta tradizionale, radicata nell'immaginario collettivo. Lo *sprawl* [6] 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 migliorarne 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 urbanizzato [7]. 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 viventi [8]. Gli effetti più evidenti del consumo di suolo sono: la perdita delle capacità fisico-biologiche del suolo agricolo che vanno dalla fissazione della CO₂, 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, indagarne gli esiti territoriali e, infine, sperimentare adeguati strumenti di governo per intervenire su di esse [9]. Le cause del consumo di suolo possono 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 urbana [10] che ha favorito il fenomeno anche dal punto di vista della convenienza economica. L'*European Spatial Development Perspective* [11] 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* urbano [12] e la stessa Commissione Europea è già da tempo impegnata a favorire un uso più sostenibile della risorsa suolo [13]. 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 ricreativi [14]. 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, paesaggistiche [15]. 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 inquinanti [16]. Negli ultimi dieci anni in Italia si è registrato un crescente aumento del consumo di suolo. La causa principale è l'espandersi della città e la popolazione urbana continua a crescere, 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. *Defnire*

È necessario concordare una definizione di consumo di suolo [18] 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 sostanze minerali ed organiche e sede di processi chimici, fisici e biologici che avvengono nella zona di contatto tra atmosfera, idrosfera, litosfera e biosfera [19]. 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 la terra, aria e acqua e ospita gran parte della biosfera. Un suolo di buona qualità è in grado di esplicitare correttamente le funzioni economiche, ecologiche e sociali garantendo la fornitura di peculiari servizi ecosistemici, che si suddividono, secondo la più recente classificazione *Common International Classification of Ecosystem Services* [20]: 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'umanità [21]. 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 monitoraggio 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 biofisica 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;
- *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 eco sostenibili 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 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 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).

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 quantificare [24] la variazione mediante una procedura di comparazione statistica differenziale oppure attraverso una matrice delle transizioni [25], 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] il quale richiede delle basi dati geografiche (la carta delle coperture dei suoli). Per utilizzare questo metodo

occorre ricorrere 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 incrementi [27]. 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 auto bilancia 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 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 disomogenea [28]. La quantificazione richiede un chiaro e condiviso sistema di classificazione (copertura/uso), di corrette tecniche di rilievo (telerilevamento, 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-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 classi 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.

Riferimenti bibliografici e note

- [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.
- [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.
- [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 morfologico-regolativa, 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 di strategie in grado di indirizzare la rifunzionalizzazione o la densificazione degli insediamenti già esistenti.
- [10] Altra causa di consumo di suolo è rappresentata dalla possibilità per i comuni di utilizzare fino al 50% degli oneri di urbanizzazione per pagare le spese correnti. In carenza di altre risorse, ciò incentiva 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, Luxemburg, Publications Office of the European Union.
- [15] European Environment Agency (2010a), *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 (2006b), *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. L. Reg. Veneto n. 14/2014 art 2 commi 1a-b-c-d.
- [19] IPLA – “*Institute for wooden plants and environment*”, 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] ISPRA (2017), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto n. 266, ISPRA, Roma.
- [21] ISPRA (2018), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto n. 288, ISPRA, Roma.
- [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.
- [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.

- [24] La L. Reg. Lombardia n. 31/2014 art. 2 comma 2 rimanda al PTR la soluzione di tale aspetto. L. Reg. 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 delle montagne. 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.
- [28] Gardi C., Montanarella L., Palmieri A., Martino L. (2010), *La difficile quantificazione del consumo di suolo in Europa*, 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*, 29-42, in: Cartei G.F., De Lucia L. (2014), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli.

L'ABUSIVISMO NELLA NORMATIVA REGIONALE E LA PRATICA URBANISTICA

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 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

* 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 connessi alle organizzazioni criminali*, Franco Angeli, Milano.

³ CLEMENTI, PEREGO (1983) *La metropoli spontanea: il caso Roma*: Dedalo, Bari, p. 50 e sgg.

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 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

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.

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 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

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).

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.

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

⁹ LODA M. (2008), *Geografia sociale. Storia, teoria e metodi di ricerca*, Carocci, Roma.

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 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 interven-

¹⁰ CURCI F., FORMATO E., ZANFI F. (2017) (a cura di), *op. cit.*.

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.

ti 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 condoni; 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 informa-

¹² DE BIASE C., LOSCO S., PETRELLA B. (2017), "Abusivismo urbanistico e rigenerazione urbana" in *Urbanistica Informazioni* 272 s.i., Roma.

tici, 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 insediativa: 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

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 consapevolezza 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*

- 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 disciplinare con propria legge “la formazione, adozione e approvazione delle varianti parziali agli strumenti urbanistici finalizzate al recupero urbanistico degli insediamenti abusivi”, fissando i principi fondamentali di cui le varianti devono tener conto (“realizzare una adeguata urbanizzazione primaria e secondaria; rispettare gli interessi di carattere storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, idrogeologico e realizzare un razionale inserimento territoriale ed urbano dell'insediamento”) e stabilendo, come primo adempimento, i criteri e i termini ai quali devono attenersi i comuni per la individuazione e la perimetrazione degli insediamenti abusivi.¹⁵

6. *Le Regioni e l'abuso*

L'analisi delle legislazioni regionali dimostra che le regioni Italiane, in applicazione della legge 47/85, hanno legiferato in materia di abusivismo seguendo approcci non sempre simili e puntando su problematiche diverse, a seconda delle singole situazioni.¹⁶ Il primo dato da sottolineare è 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 direttamente nelle rispettive leggi urbanistiche o norme di governo del territorio, partendo dal presupposto, difficilmente contestabile,

188, pag. 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) o dipendono da modifiche alle norme di attuazione.

¹⁶ Per l'analisi dettagliata delle singole leggi regionali in materia di abusivismo cfr. DE BIASE C. (2023), “*Luoghi abusati: strumenti e metodi per la rigenerazione*”, in de BIASE C., LOSCO S., *Abusivismo Urbanistico e Pianificazione comunale verso la rigenerazione*, Edizioni Le Penseur, Brienza (Pz), sp. pp. 3-18.

che la materia vada di pari passo con la pianificazione urbanistica e territoriale. Entrando nello specifico, per quanto riguarda la perimetrazione degli insediamenti abusivi, risulta che solamente sette regioni si sono poste il problema di fissarne i criteri. Si tratta del Veneto, della Puglia, dell'Abruzzo, del Molise, della Sicilia, del Lazio, della Basilicata. In una posizione intermedia si pone la Calabria, mentre tutte le altre regioni e le due province autonome del Trentino non affrontano la questione. Tra l'altro, siccome, com'è ben noto, la legge nazionale non dà in materia di perimetrazione alcuna indicazione, le regioni che hanno legiferato non si sono regolate in maniera omogenea, anche perché diverse possono essere le situazioni di abuso prevalenti: interi tessuti lottizzati abusivamente, l'edificato disperso e, in ultimo, le urbanizzazioni più critiche nelle zone di forte impatto paesaggistico e/o nelle zone di rischio. Anche per quanto riguarda gli strumenti adottati per pianificare le opere abusive, come anticipato, si registrano differenze considerevoli nelle scelte regionali: dalle varianti speciali, come prescritto dalla legge 47/85, ai piani e programmi di recupero, dai PP che hanno valore di variante ai piani di risanamento urbanistico. Soltanto la Valle d'Aosta, la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria, le Marche e la Liguria si limitano a definire le procedure di sanatoria, sposando un approccio repressivo, senza prevedere alcuno strumento specifico per il recupero. Stesso atteggiamento si registra nelle province di Trento e Bolzano.

In ogni caso, a fronte degli strumenti consentiti dalla legge per risolvere con un approccio mitigativo i casi di abusi, l'esperienza dimostra la difficoltà o, in alcuni casi, la resistenza a mettere in atto i provvedimenti amministrativi, particolarmente quando si è di fronte a situazioni limite.

Restano, inoltre, nel paese casi di abusi macroscopici non sanati, ma, soprattutto, il fenomeno dell'abusivismo non si è arrestato, come dimostrano, da ultimo, i dati forniti da Legambiente per il 2023.¹⁷ Per concludere, appare necessaria una rinnovata attenzione del legislatore per il tema dell'abuso, un'attenzione che non significhi, come nel passato, ritorno al condono, piccolo o grande che sia, ma sia basata sulle "... differenze tra i contesti e ... sappia diversificare le proprie modalità di intervento", in funzione delle diverse realtà regionali.¹⁸

¹⁷ <https://www.legambiente.it/abbatti-labuso-iii-report-di-legambiente-sullabusivismo-edilizio-nelle-regioni-a-rischio/>

¹⁸ 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.

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, in epoca fascista, 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 [...] a persone di competenza tecnica, anche non iscritte nell'albo, nei limiti e secondo le

* Ordinario di Tecnica delle Costruzione, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ Contributo redatto con la collaborazione dell'Arch. Daniela Cacace.

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 attingono 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 reato, 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 responsabilità 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 realizzazio-

ne 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 grava 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 chia-

mato 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 risultare comunque di immediata percezione anche a livello intuitivo. 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 protezione', 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 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, però, ormai deceduti.

La linea di confine tra *errore* tecnico ed *insuccesso* tecnico preventivato 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, nel caso delle costruzioni, l'assenza del dissesto statico, ma, nel caso ad esempio delle reti elettriche, l'assenza di un black-out, oppure, ancora, nel sistema trasportistico, il mancato incidente aeronautico, 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, compromesso questo può essere in qualche modo inteso 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, e ciò ovviamente non potrà che essere fatto se non 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.

EDILIZIA PUBBLICA IN EMERGENZA

1. *L'attività edilizia pubblica in generale.*

In generale, l'edilizia pubblica, ossia l'attività edilizia realizzata dalle pubbliche amministrazioni, da enti pubblici, o anche da privati, utilizzando fondi pubblici ovvero da privati con fondi propri ma nel perseguimento di una pubblica finalità, è costituita da quel complesso di attività che portano alla realizzazione o alla manutenzione (ordinaria o straordinaria) di:

- grandi opere (art.39 D.lgs.. 36/2023), come le infrastrutture a rete (strade ed autostrade, ferrovie, reti energetiche, etc) ed altre grandi infrastrutture (dighe, porti, difesa costiera, etc);
- opere puntuali di edilizia demaniale (uffici statali, edifici sedi di forze dell'ordine, Vigili del fuoco, Guardia di Finanza, etc);
- edilizia residenziale pubblica;
- ospedali, scuole, chiese, centri sportivi, ricreativi, sociali, artistici, culturali;
- edifici che costituiscano beni culturali;
- opere di consolidamento ed altre opere per fronteggiare il dissesto idrogeologico, opere idrauliche ed irrigue;
- altri lavori pubblici.

Escluso il caso dell'amministrazione diretta (ancora diffusa nelle manutenzioni stradali comunali, ad esempio), le Amministrazioni realizzano i propri intenti edilizi attraverso l'affidamento ad operatori economici privati, con gli strumenti dell'appalto pubblico o della concessione, in base al Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs.. 36/2023 e nel quadro delle vigenti direttive UE.

A norma dell'art.1665 del codice civile, l'appalto è il contratto col quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in danaro.

L'appalto pubblico è un contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto tra una stazione appaltante e un operatore economico, avente ad oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi. Gli

*Dirigente del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

elementi distintivi dell'appalto pubblico sono quindi la determinazione di un oggetto, che consiste in una prestazione idonea a realizzare un interesse pubblico che fa capo alla stazione appaltante, e la previsione dell'obbligo di prestare un corrispettivo in capo alla stazione appaltante.

La concessione, avente ad oggetto lavori o servizi, si distingue dall'appalto per l'elemento del corrispettivo e per la gestione del rischio operativo. Se nell'appalto, come detto, è previsto un corrispettivo in denaro, nelle concessioni l'onerosità è data dalla previsione in capo al concessionario del diritto di gestire l'opera o il servizio oggetto del contratto. Non una somma in denaro, dunque, ma i proventi (aleatori) della gestione.

L'edilizia pubblica, con i meccanismi dell'appalto e della concessione, viene posta in essere dalle pubbliche amministrazioni, secondo le attribuzioni e competenze previste dall'ordinamento, e, quindi, dalle Amministrazioni centrali dello Stato, Enti pubblici economici, Agenzie, etc., dalle Regioni e dagli Enti locali, loro associazioni e Consorzi, etc.

Tranne che nel caso della disciplina settori c.d. speciali (energia, acqua, trasporti, servizi postali), le regole che disciplinano l'attività edilizia per tutti i soggetti pubblici sono dunque le medesime, almeno in tempo "di pace".

2. *L'edilizia pubblica emergenziale*

Il verificarsi di un grande evento calamitoso che costituisca emergenza nazionale è ipotizzato dall'art.7 comma 1 lett.c) del D.lgs.. 2 gennaio 2018, n.1 (Codice della protezione civile).

Si tratta, in particolare, di "*emergenze di carattere nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'art.24*".

In tali evenienze, come ad es. un sisma di considerevole entità (ossia, ad esempio, di magnitudo M6 o superiore), come furono i sismi de L'Aquila (2009) o di Amatrice (2016), si richiede la celere realizzazione di importanti attività edilizie, non solo finalizzate a garantire un ripristino minimo delle infrastrutture (dei servizi a rete essenziali, delle vie di comunicazione, etc.), ma anche con finalità residenziale, didattica, produttiva, ecc.

Tali realizzazioni spesso comportano la radicale trasformazione del territorio urbanizzato a causa del collasso – o del grave o gravissimo pregiudizio strutturale – dell'edificato urbano. Trasformazione tanto più consistente quanto sia estesa l'area urbanizzata e, ovviamente, quanto più sia incidente l'evento calamitoso.

I suoli trasformati in passato dall'antropizzazione si trovano quindi ad essere nuovamente modificati ad opera di fenomeni naturali (o di effetti di attività umane come nel caso dei rischi c.d. antropici, ad es. quello radiologico, chimico, da incendio boschivo, etc.), che, nel migliore dei casi, ne rendono difficoltoso l'uso a cui erano destinati (residenziale, commerciale, didattico, ecc.) per un determinato periodo di tempo, ma, nel peggiore, possono comportare l'impossibilità di un riuso umano (caso estremo, ma non meramente scolastico, della radiazione derivante da incidente nucleare).

Detti suoli divengono poi necessariamente oggetto di una urbanistica emergenziale e temporanea, prima che si avvii la fase della ricostruzione, che ne consenta comunque l'uso urbano, identico o analogo a quello precedente, ovvero di nuova utilità.

A seguito di un evento calamitoso di grande impatto, infatti, mentre si dichiara lo stato di emergenza nazionale (mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art.24 del Codice della protezione civile), si provvede, in genere tramite Ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile, ai primi stanziamenti per le esigenze più urgenti (tra cui ricerca e salvataggio dei sopravvissuti, cura dei feriti, gestione dei cadaveri, estensione delle precedenti attività agli animali da reddito, ripresa delle attività istituzionali, a cominciare dall'attività del Sindaco e dell'amministrazione comunale, realizzazione di puntellature ed altre opere provvisorie, attendamenti, acquisizione di strutture emergenziali, requisizioni, etc.) che procedono senza soluzione di continuità dall'attivazione del sistema nazionale di protezione civile.

Il Governo nazionale, dunque, deve provvedere all'apertura di due fasi, entrambe indispensabili, ma una prodromica all'altra, e con scarsi, se non nulli, punti di contatto tra loro:

- la fase dell'emergenza (qui trattata) gestita dal Dipartimento della protezione civile, eventualmente anche tramite Commissari delegati e Soggetti attuatori;
- la fase della ricostruzione, di norma tramite un Commissario governativo, ed eventuali vice-commissari (rinvio).

Come detto, per l'apertura della fase emergenziale è necessaria una delibera di "stato di emergenza" da parte del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art.24 del Codice della protezione civile.

Con la deliberazione dello stato di emergenza viene attivato il Servizio nazionale della protezione civile, con un primo stanziamento di risorse finanziarie conseguente ad una valutazione necessariamente speditiva e provvisoria. Le ulteriori risorse vengono individuate successivamente, a seguito di ricognizione congiunta tra il livello nazionale e quello regionale.

Dall'attivazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale discende

che tutte le attività connesse all'emergenza vengano gestite dalle strutture a ciò preposte del Dipartimento della protezione civile (Comitato operativo, Direzione Comando e Controllo, etc.) d'intesa con la Regione interessata.

La durata massima dello stato di emergenza è di un anno, prorogabile una sola volta per un altro anno.

Allo scadere del termine o prima, a cessate esigenze, le Amministrazioni ordinariamente competenti subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi sorti nel periodo emergenziale.

Nella gestione dell'emergenza ha fondamentale importanza il disegno della *governance* (che può essere effettuato da un atto normativo, come il decreto-legge, o anche dall'Ordinanza del capo dipartimento della protezione civile) con l'eventuale nomina di un commissario delegato (ed eventualmente di vice-commissari) e, a cascata, di eventuali "soggetti attuatori". E poi il riparto delle competenze, gli obblighi incombenti sugli attori dell'emergenza, le tempistiche, i poteri e le eventuali deroghe che debbano essere adottate al fine di un'azione celere ed efficace.

Le Ordinanze del Capo dipartimento della protezione civile (OCDPC) sono disciplinate dall'art.25 del Codice della protezione civile, che in particolare, al primo comma, spiega come dette Ordinanza possano derogare "*ad ogni disposizione vigente*", pur "*nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea*". Le ordinanze del Capo della protezione civile non possono essere emanate senza l'intesa con le Regioni e/o le Province autonome territorialmente interessate.

Nel merito, le OCDPC dispongono su:

- la gestione delle attività di soccorso;
- il ripristino di servizi pubblici ed infrastrutture, la gestione delle macerie e dei detriti e le misure volte a garantire la continuità amministrativa dei Comuni;
- l'attivazione di primi sostegni economici a favore delle popolazioni colpite;
- la realizzazione di interventi, anche strutturali, per l'eliminazione del rischio residuo conseguente all'evento;
- la ricognizione dei fabbisogni abitativi e le misure per farvi fronte.

Con riguardo alla governance del processo di gestione dell'emergenza, il Commissario delegato ha di norma, nella materia delegata, gli stessi poteri del Capo del Dipartimento delegante; ai Soggetti Attuatori spetta il compito di perseguire in concreto i fini indicati dal Commissario (e dalle Ordinanze) nei diversi settori di attività dell'emergenza.

Nell'ambito che qui ci interessa, ossia della sola attività edilizia in emergenza, può dirsi innanzitutto che si tratta di edilizia pubblica, poiché gli

eccezionali poteri e le norme derogatorie legate allo stato emergenziale sono funzionali al perseguimento di fini collettivi ed interessi pubblici, mediante attività poste in essere da soggetti pubblici.

L'attività di edilizia privata a valle di un evento emergenziale, invece, ricade nell'ambito della fase di ricostruzione, parimenti caratterizzata da una specifica normativa di settore, che la sottopone ad una disciplina differente rispetto a quella ordinaria, ma non alla stregua dell'attività pubblica e senza dubbio successivamente ad essa.

In emergenza, il DPC, o per esso il Soggetto Attuatore, provvedono alla realizzazione: di Strutture Abitative di Emergenza e delle altre Strutture Temporanee di Emergenza, come scuole, stalle, moduli per agricoltori ed allevatori, moduli per le attività commerciali, ecc.

In questa fase emergenziale, che dura fino a cessate esigenze (di norma diversi anni), le attività edilizie, pubbliche e private, soggiacciono ad una disciplina differente rispetto all'ordinario. Una disciplina di tipo emergenziale per la realizzazione di Strutture abitative (e non) temporanee, da parte pubblica, e solo successivamente una speciale disciplina finalizzata alla ricostruzione per l'edilizia privata.

3. Strutture temporanee emergenziali.

Le strutture temporanee emergenziali possono essere di tipo abitativo, o di altro tipo. Ci si riferisce innanzitutto alle "scuole temporanee", che possono essere utilizzate non solo nelle more della ricostruzione dell'edificio scolastico distrutto ma anche quale allocazione temporanea di aule che non trovano spazio in strutture utilizzabili solo parzialmente. La loro temporaneità può avere dunque una durata molto variabile. La caratteristica principale delle scuole temporanee è quella di dover comunque rispettare gli standard edilizi, in particolare con riguardo ad altezze (m 2,70), e luci (finestrature) richiesti dalla regolamentazione del Ministero dell'istruzione, differenziandosi quindi da ogni altra struttura emergenziale. Per tali motivi può dirsi che i moduli emergenziali standard (ad es. container) possono avere una destinazione residenziale, produttiva, commerciale, ecc., ma non didattica.

Le attività da svolgersi in "strutture emergenziali non scolastiche" possono essere molteplici e tutte necessarie: dal ripristino della funzionalità degli uffici del Sindaco e del Comune, primo attore dell'emergenza, alla creazione di centri di aggregazione sociale, con funzioni diverse (ad es. anche per il culto), per il commercio, per altri uffici e servizi pubblici, dall'ufficio postale alla stazione carabinieri, passando per la banca, il presidio sanitario, ecc.

Strutture emergenziali specifiche sono poi previste ad uso stalle e fienili. Le attività agricole e zootecniche, infatti, non possono attendere, non solo i tempi lunghi della ricostruzione, ma neppure quelli più concentrati dell'emergenza. Gli animali da reddito debbono essere velocemente ricoverati e curati, e se del caso munti, e gli stessi coltivatori ed allevatori necessitano di essere allocati nei pressi di tali strutture per svolgere le relative funzioni ed anche a tal fine esistono apposite soluzioni emergenziali alloggiative.

Le "SAE (Soluzioni Abitative Emergenziali)", infine, costituiscono tipicamente la realizzazione residenziale temporanea.

Normalmente la primissima emergenza abitativa per gli sfollati da una calamità viene affrontata mediante l'allestimento di campi tendati o, se possibile, facendo ricorso a strutture ricettive delocalizzate.

Ma fin da subito emerge la necessità di trovare una soluzione abitativa più stabile e confortevole, considerati i tempi usualmente lunghi della ricostruzione.

Nel sisma Umbria-Marche del 1997 si è fatto ricorso ai containers ed a prime soluzioni abitative in legno (c.d. cassette). Ma è in occasione del sisma de L'Aquila del 2009 che si ha un netto progresso tecnologico che consente al Dipartimento della protezione civile l'approntamento in tempi congrui di oltre tremila "Moduli Abitativi Provvisori" (MAP, sorta di containers evoluti, con struttura in legno o acciaio e tamponature esterne in pannelli sandwich, dotati dell'impiantistica residenziale ed arredi completi).

Le Soluzioni Abitative di Emergenza (SAE) costituiscono l'evoluzione dei MAP, e vengono realizzate dal Dipartimento della protezione civile nei territori delle quattro regioni coinvolte (Marche, Lazio, Umbria, Abruzzo).

In particolare:

- i MAP forniti in occasione del sisma dell'Aquila del 2009 sono stati realizzati con strutture in legno realizzate prevalentemente in opera, di cui 1.995 articolati su un piano e 1.065 su due piani.
- le SAE fornite in occasione del sisma del Centro Italia del 2016 sono state realizzate con tre diverse tipologie, due con struttura in legno ed una con struttura in acciaio, tutte con elementi premontati. Le SAE sono state realizzate esclusivamente ad un piano, tranne che per un'area, dove è stata fornita la soluzione a due piani per indisponibilità di aree di sedime di maggiore superficie (Castelluccio di Norcia).

Va inoltre ricordato che:

- il sisma del 2009 ha interessato 51 Comuni di un'unica Regione, di cui un Capoluogo di Provincia, richiedendo la realizzazione di 3060 MAP su 139 aree;
- il sisma del 2016 ha interessato un'area ricadente nel territorio di quattro Regioni, con il coinvolgimento di 51 Comuni, richiedendo la realizzazione di 3884 SAE su 271 aree.

Il meccanismo giuridico di affidamento e realizzativo prevedeva il seguente schema:

- Accordo Quadro a monte con fornitori di SAE e progettisti, reso disponibile dal DPC;
- Soggetti Attuatori regionali (o ministeriali);
- Comuni (primi attori dell'emergenza).

Una volta individuato il fabbisogno da parte del Comune, il Soggetto Attuatore regionale provvedeva ad ordinare la fornitura (tale era il tipo contrattuale previsto al tempo) del corrispondente numero di SAE. Individuata poi la relativa area di sedime, sempre da parte del Comune, ritenuta idonea anche sotto il profilo idrogeologico, il progettista del fornitore provvedeva alla redazione di un primo layout del campo, prima di passare al progetto definitivo/esecutivo, comprendente le opere di urbanizzazione dell'area stessa. Le relative opere di urbanizzazione dovevano poi essere appaltate dalla Regione, mentre l'attivazione delle utenze era a carico del Comune. Montate le SAE, a cura dell'appaltatore-fornitore, ed effettuate prove e collaudi, il Comune, con il consenso del Soggetto Attuatore regionale, poteva ricevere le chiavi delle abitazioni da concedere in uso gratuito alle famiglie aventi diritto. Naturalmente, nei casi, tutt'altro che infrequenti, di modifica in aumento, anche ripetuta, del fabbisogno, il processo di integrazione della fornitura, ricomincia dal principio.

Questo schema, assai articolato, improntato ad una logica *bottom-up* era probabilmente figlio del post-L'Aquila, dove lo Stato aveva agito efficientemente ma con un approccio opposto, di tipo *top-down*, quindi inevitabilmente meno condiviso con i territori, prestando il fianco a censure, pur a fronte di un'indubitabile efficacia

Di contro, proprio la necessità di costante condivisione tra una pluralità di enti territoriali, lo Stato e l'appaltatore privato, può non essere ottimale, tanto che il nuovo appalto in corso per la conclusione di un Accordo quadro finalizzato alle medesime realizzazioni emergenziali (SAE) opta per un appalto integrato di progettazione e lavori, con realizzazione delle opere di urbanizzazione, oltre che delle abitazioni, da parte del medesimo appaltatore.

Questa "terza via" – che rispetta le peculiarità locali lasciando il Sindaco ed il territorio liberi di autodeterminare il post-emergenza abitativo della propria comunità, ma che al contempo provvede a soluzioni uguali per tutti con una strumentazione più chiara ed auspicabilmente più efficiente – è per il DPC ciò che a legislazione vigente, ed in particolare nel pieno rispetto del quadro costituzionale, può meglio consentire la resilienza abitativa di una comunità colpita da una grave calamità, in specie da un sisma.

Da ultimo, in tema di edilizia emergenziale, merita un cenno il progetto

“CASE”, nell’esperienza aquilana del 2009, che sopperì alla necessità di allestire in breve tempo abitazioni di emergenza per un numero considerevole di beneficiari, il cui ammontare non potrebbe essere soddisfatto con le SAE se non con un dispendio enorme di risorse oltre che di suolo. Tali soluzioni ad alta densità abitativa sono realizzazioni in elevazione su più piani che consentono la costruzione su piastre poggiate su isolatori sismici di condomini. Il tutto in tempi contenuti, grazie alla predisposizione delle procedure, per cui, una volta ingegnerizzato il processo di realizzazione delle piastre e di appalto delle elevazioni, al decisore pubblico rimane soltanto la scelta tra diverse soluzioni architettoniche ed edilizie delle palazzine.

Tutte queste realizzazioni di edilizia emergenziale hanno, di norma, anche la confortevolezza necessaria per affrontare un più o meno lungo periodo di tempo che separa il beneficiario dalla ricostruzione dell’abitazione distrutta. Tanto che, nel caso delle SAE, si può quasi parlare di vere e proprie abitazioni, anche per il loro costo. Ma al riguardo non va dimenticato che queste costruzioni vengono allestite in pochissimo tempo (qualche mese), rispetto all’ordinario, ed in gran numero.

Al contempo, c’è da dire che questa “quasi-permanenza” delle SAE svolge un ruolo indirettamente dissuasivo nei confronti della ricostruzione, in quanto chi vi abita è meno propenso a ricercare sistemazione nella precedente abitazione riparata o ricostruita e, paradossalmente, il protrarsi del tempo non agevola la difficile attività di riportare i territori colpiti dal sisma nella situazione precedente, almeno sotto il profilo dell’abitare.

E ciò nonostante lo Stato si obblighi alla ricostruzione delle case distrutte o gravemente lesionate (anche le seconde case, nel sisma 2016).

Il rischio, in definitiva, è quello di ricostruire due volte, poiché il livello dell’edilizia di emergenza è spesso tale che costituisce già, di fatto, una prima ricostruzione.

Soluzioni abitative più leggere e “spartane”, viceversa, dovrebbero abbinarsi ad un processo ricostruttivo più snello ed efficiente. E *de jure condendo* si potrebbero ipotizzare soluzioni giuridiche nuove, come l’assegnazione in proprietà della SAE (o della stalla temporanea, dell’officina temporanea, ecc.) al beneficiario che rinunci alla ricostruzione dell’abitazione distrutta. Così velocizzando la tempistica della ripresa, risparmiando risorse e contribuendo alla resilienza del territorio colpito.

4. *Urbanistica dell'emergenza*

L’urbanistica è quella funzione pubblica, svolta in primis dal Comune, di governo del territorio in senso lato, che serve a prescrivere, conformare, tra-

sformare le vocazioni delle diverse aree che lo compongono, con esclusione delle c.d. “invarianti”, cioè quei condizionamenti del territorio cogenti, che sfuggono alle scelte discrezionali dell’amministrazione comunale, perché imposti da norme, da Amministrazioni statali, da altri vincoli obbligatori.

Nell’ambito di un’emergenza, il territorio comunale, già sconvolto dall’evento calamitoso nella porzione edificata (diffusione di macerie, chiusura di strade, creazione di “zone rosse”, venir meno delle funzioni urbane svolte nelle diverse aree colpite), a seguito delle realizzazioni temporanee emergenziali (SAE, scuole, uffici comunali e dei servizi, chiese, centri socio-culturali, “stecche” commerciali, nuovi centri produttivi, etc.) viene ad essere ancor più modificato, ed incisivamente, con la creazione di nuovi quartieri, nuovi centri di interesse, nuovi poli a vocazione commerciale, produttiva, ricreativa.

Le strutture emergenziali, infatti, sono per loro stessa natura in variante urbanistica alla pianificazione comunale, e non potrebbe essere altrimenti, considerato che un terremoto modifica il PRG, non nella sua integrità formale, ma nella sua effettiva realizzazione pratica (edificata o edificanda che sia).

Cambiano i rapporti urbani, cambiano le relazioni della comunità, cambia il Comune ed il suo territorio, sotto il profilo del suo uso.

Appare chiaro, peraltro, come un’urbanistica dell’emergenza, a seguito di una grave calamità, viene a sostituire per anni, probabilmente per decenni, alla luce anche delle più recenti esperienze, quella ordinaria, al punto che, forse, potrebbe avere senso non recuperare forzosamente quest’ultima, ma ripensare in modo nuovo l’integrale assetto urbano del comune. Ed anche su questo aspetto si gioca la resilienza, se non della casa, di chi la abita. La resilienza delle aree urbane, infatti, potrebbe realizzarsi non in un improbabile ritorno al passato *sic et simpliciter*, ma giovarsi, nonostante la catastrofe accaduta, delle nuove funzioni urbane, ripartendo da queste.

Si pensi infatti ai casi di cittadine i cui centri storici sono stati del tutto, o quasi, distrutti da un sisma: mentre il sistema dell’emergenza (che poi è il sistema nazionale di protezione civile) provvede alla celere creazione dei nuovi quartieri di SAE ed altre strutture temporanee emergenziali, il Comune si trova, di fatto, a fare in conti con un piano regolatore messo in crisi dal terremoto, ed una contestuale e continua modifica dell’assetto urbano con la nascita delle nuove aree emergenziali.

Al contempo, il progetto di ricostruzione dell’abitato distrutto non potrà non tener conto delle nuove funzioni urbane, del modificato assetto socio-economico, delle nuove tecnologie. Ecco che appare in tutta evidenza la necessità che le due fasi dell’edilizia emergenziale e della ricostruzione, due fasi, si badi bene, a gestione solo parzialmente locale, trovino necessari

punti di contatto, nell'ottica di un auspicabile coordinamento, sotto la regia dell'amministrazione comunale, ossia di chi è in prima linea nella gestione dell'emergenza e, al contempo, è ordinariamente attributario della funzione edilizia e di quella urbanistica.

Sarà dunque indispensabile, per dare risposte alla domanda di cittadini, imprese, ed altri attori urbani, coordinare le scelte progettuali della ricostruzione con l'urbanistica dell'emergenza, che, preso atto di ciò che è accaduto e delle scelte operate in emergenza, pensi al futuro urbano tenendone conto, mettendo a sistema il desiderio del vecchio, che non c'è più (o almeno non com'era), con la necessità del nuovo, che è presente e va comunque curato in quanto tale.

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") 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 pratiche. Le conseguenze che

* Associato di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Napoli "Federico II".

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 questo elenco non esaurisce tutte le ipotesi che nella pratica possono realizzarsi e, pertanto, molti casi dubbi vengono risolti, con soluzioni non sempre univo-

¹ M.A. SANDULLI, *Controlli sull'attività edilizia, sanzioni e poteri di autotutela*, in *www.federalismi.it*, 18-2019 e, più in generale, Id., *Edilizia* (voce), in *Riv. Giur. Ed.*, fasc.3-2022, 171 ss..

che, 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 laddove 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 silenzio 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 opera-

zioni bancarie²). Sul piano della stabilità degli effetti del titolo tacito, un importante fattore di stabilizzazione è stato introdotto dalla previsione di un termine massimo per l'esercizio del potere di annullamento d'ufficio (12 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, aveva affermato in alcuni casi la necessità che l'amministrazione rilasciasse anche un titolo in forma cartacea da poter esibire a garanzia del consolidamento degli effetti del silenzio⁴.

La questione è stata poi risolta dal legislatore che, prima con riguardo esclusivamente al permesso di costruire formatosi silenziosamente⁵, poi in via generale, ha affermato che l'avvenuto decorso dei termini per la formazione del silenzio assenso possa essere attestato dall'amministrazione su richiesta dell'interessato, il quale in caso di inerzia della p.a. può anche autocertificare la sussistenza del titolo tacito⁶.

Continua a costituire un fattore di criticità la questione legata alla formazione o meno del silenzio assenso in caso di mancanza di conformità dell'istanza presentata dal privato alle norme che individuano i presupposti

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 L'attuale formulazione dell'articolo 20, comma 8, del TUED, così come modificato dall'art. 10, comma 1, lettera i), della legge n. 120 del 2020, dispone che: “*fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti*”.

⁶ Il recente intervento normativo in tema di semplificazione (art. 62, comma 1, della L. n. 108 del 2021) ha introdotto nel corpo dell'articolo 20 della legge 241 del 1990 il comma 2-bis, secondo cui: “*nei casi in cui il silenzio dell'amministrazione equivale a provvedimento di accoglimento ai sensi del comma 1, fermi restando gli effetti comunque intervenuti del silenzio assenso, l'amministrazione è tenuta, su richiesta del privato, a rilasciare, in via telematica, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento e pertanto dell'intervenuto accoglimento della domanda ai sensi del presente articolo. Decorsi inutilmente dieci giorni dalla richiesta, l'attestazione è sostituita da una dichiarazione del privato ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445*”.

per il rilascio del provvedimento richiesto. Secondo una recente giurisprudenza, in ossequio alle esigenze di semplificazione e di certezza e stabilità dei rapporti tra cittadino e p.a., *“il silenzio-assenso si forma anche quando l'attività oggetto del provvedimento di cui si chiede l'adozione non è conforme alle norme che ne disciplinano lo svolgimento, e ciò in ragione dell'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore – rendere più spediti i rapporti tra amministrazione e cittadini, senza sottrarre l'attività al controllo dell'amministrazione – che viene realizzato stabilendo che il potere (primario) di provvedere viene meno con il decorso del termine procedimentale, residuando la sola possibilità di intervenire in autotutela sull'assetto di interessi formatosi silentemente”*⁷.

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 giuridica⁸.

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

⁷ Cons. St., sez. VI, 8 luglio 2022, n. 5746 e Cons. Stato sez. II, 22/05/2023, n. 5072

⁸ 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.

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 allorchè 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. Il che 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 inadempiuto 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, ribadito anche dalla pronuncia n. 153 del 2020), 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)⁹. 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

⁹ F. LIGUORI, *La ‘parentesi amministrativa’ della s.c.i.a. e le tutele del terzo*, in *Riv.giur.ed.*, 4-2019, 281 ss.

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 a campione¹⁰. 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*¹¹. 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 territorio¹²; quanto, invece, alla tutela del terzo, la giurisprudenza è

¹⁰ 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.

¹¹ 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. Così anche la sez. I del medesimo Tribunale amministrativo, 06/06/2022, n. 517.

¹² 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*

stata piuttosto contraddittoria arrivando a estendere l'impianto normativo previsto con riguardo alla SCIA anche, alla ben diversa ipotesi, della comunicazione asseverata¹³. 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 unico¹⁴ 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

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".

¹³ Così, T.A.R., Catania, sez. I, 16/07/2018, n. 1497, secondo il quale: "L'azione a tutela del terzo che si ritenga leso 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 annullamento, nell'ipotesi in cui l'Amministrazione si sia determinata con il provvedimento espresso lesivo dei propri interessi", in *Riv. giur. ed.*, 4-2018, 1069. Nello stesso senso anche T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 16/05/2023, n.649, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

¹⁴ Cfr. M.R. SPASIANO, *Sportello unico per l'edilizia*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo Unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 175 ss.

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).

IL BIM

Nei prossimi anni entrerà in vigore l'obbligo di progettazione in BIM per tutti i lavori pubblici¹.

* Consigliere di Stato.

¹ Cfr. articolo 43 d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36. *Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni*:

“1. A decorrere dal 1° gennaio 2025, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione e per gli interventi su costruzioni esistenti per importo a base di gara superiore a 1 milione di euro. La disposizione di cui al primo periodo non si applica agli interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, a meno che essi non riguardino opere precedentemente eseguite con l'uso dei suddetti metodi e strumenti di gestione informativa digitale.

2. Anche al di fuori dei casi di cui al comma 1 e in conformità con i principi di cui all'articolo 19, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono adottare metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, eventualmente prevedendo nella documentazione di gara un punteggio premiale relativo alle modalità d'uso di tali metodi e strumenti. Tale facoltà è subordinata all'adozione delle misure stabilite nell'allegato I.9.

3. Gli strumenti indicati ai commi 1 e 2 utilizzano piattaforme interoperabili a mezzo di formati aperti non proprietari al fine di non limitare la concorrenza tra i fornitori di tecnologie e il coinvolgimento di specifiche progettualità tra i progettisti, nonché di consentire il trasferimento dei dati tra pubbliche amministrazioni e operatori economici partecipanti alla procedura aggiudicataria o incaricati dell'esecuzione del contratto.

4. Nell'allegato I.9 sono definiti:

a) le misure relative alla formazione del personale, agli strumenti e alla organizzazione necessaria;

b) i criteri per garantire uniformità di utilizzazione dei metodi e strumenti digitali per la gestione dell'informazione;

c) le misure necessarie per l'attuazione dei processi di gestione dell'informazione supportata dalla modellazione informativa, ivi compresa la previsione dell'interoperabilità dell'anagrafe patrimoniale di ciascuna stazione appaltante o ente concedente con l'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche;

d) le modalità di scambio e interoperabilità dei dati e delle informazioni;

e) le specifiche tecniche nazionali ed internazionali applicabili;

f) il contenuto minimo del capitolato informativo per l'uso dei metodi e degli strumenti di gestione informativa digitale.

5. In sede di prima applicazione del codice, l'allegato I.9 è abrogato a decorrere dalla data di entrata in vigore di un corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che lo sostituisce integralmente anche in qualità di allegato al codice”.

In precedenza, il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dell'1 dicembre 2017, n. 560, in attuazione dell'art. 23, comma 13, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 “Codice dei contratti pubblici”, stabiliva “modalità e tempi di progressiva introduzione, da parte

Invero, nell'ambito della tendenza verso l'ingegnerizzazione delle procedure ad evidenza pubblica e dei contratti pubblici, cruciale rilevanza rivestono 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 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 inferiori, riducendo le criticità connesse alla fase di esecuzione dell'opera pubblica.

In particolare, mediante tale metodologia è possibile beneficiare di un

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". Tale d.M. è stato modificato dal decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili 2 agosto 2021, n. 312, che ha in particolare considerato l'esigenza di formazione del personale e di predisposizione di adeguati strumenti per la gestione informativa, oltre che di adozione di un atto organizzativo che espliciti il processo di controllo e gestione, il gestore del dato e la gestione dei conflitti.

² Su questi temi, compreso quello degli accordi multilaterali collaborativi, cfr. P.E. GIANA, *Accordi collaborativi a supporto della modellazione informativa (bim) e degli strumenti digitali*, Napoli, 2022; G.M. DI GIUDA e G. PATTINI, *Transizione digitale per l'ambiente costruito*, Napoli, 2021; G.M. RACCA, *La digitalizzazione necessaria dei contratti pubblici: per un'Amazon pubblica*, in *DPCE online*, 45, n. 4, 2021, 4669-4706; G.M. RACCA, C.R. YUKINS (a cura di), *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*, Bruxelles, Bruylant, 2019; 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.M. 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.agenda-digitale.eu.

maggior controllo sull'esecuzione del contratto, risolvendo con anticipo le problematiche alla stessa connesse, elidere le differenze tra la fase di progettazione e quella di esecuzione con conseguente riduzione delle varianti e, in definitiva, ottenere una riduzione dei tempi e dei costi.

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.

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'esponenziale 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.

L'art. 48, comma 6, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, prevede la possibilità, per le stazioni appaltanti che procedono agli affidamenti concernenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC e dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea di cui al comma 1 del medesimo articolo 48, di assegnare un punteggio premiale per l'uso nella progettazione dei metodi e strumenti elettronici specifici di cui all'articolo 23, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 50 del 2016, demandando ad apposito provvedimento del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili la definizione delle regole e specifiche tecniche per l'utilizzo dei citati metodi e strumenti elettronici (cfr. d.M. n. 312 del 2021)³.

³ Cfr. art. 7-*bis* d.M. n. 560 del 2017 (Punteggi premiali), inserito dall'art. 1, comma 1, lett. *g*), d.M. 2 agosto 2021, n. 312, a decorrere dal 3 agosto 2021, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, comma 1, del medesimo d.M. n. 312/2021, secondo cui: "1. Le stazioni appaltanti possono introdurre, nell'ambito dei criteri di aggiudicazione dell'offerta e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 95 del medesimo codice, punteggi premiali per l'uso di metodi e strumenti elettronici specifici. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare, a titolo esemplificativo:

a) proposte metodologiche per integrare gli aspetti di gestione del progetto con la gestione della modellazione informativa;

b) proposte metodologiche per l'implementazione dell'offerta di gestione informativa e del piano di gestione informativa in relazione alle esigenze di cantierizzazione, anche con strumenti innovativi di realtà aumentata e di interconnessione tra le entità presenti in cantiere;

c) proposte metodologiche volte a consentire un'analisi efficace dello studio, tra l'altro, di varianti migliorative e di mitigazione del rischio;

d) proposte che consentano alla stazione appaltante di disporre di dati e informazioni utili per l'esercizio delle proprie funzioni ovvero per il mantenimento delle caratteristiche di interoperabilità dei modelli informativi;

e) previsione di modalità digitali per la tracciabilità dei materiali e delle forniture e per la tracciabilità dei processi di produzione e montaggio, anche al fine del controllo dei costi del ciclo di vita dell'opera;

Ai sensi dell'art. 43, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono adottare metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, eventualmente prevedendo nella documentazione di gara un punteggio premiale relativo alle modalità d'uso di tali metodi e strumenti.

Già ai sensi dell'art. 23, comma 1, lett. h), del d.lgs. n. 50 del 2016 (Codice degli appalti pubblici), il legislatore aveva 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 pubbliche⁴.

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

f) proposte volte ad utilizzare i metodi e gli strumenti elettronici per raggiungere obiettivi di sostenibilità ambientali anche attraverso i principi del green public procurement;

g) previsione di strumenti digitali per aumentare il presidio di controllo sulla salute e sicurezza dei lavori e del personale coinvolto nell'esecuzione;

h) previsione di modelli digitali che consentano di verificare l'andamento della progettazione e dei lavori e/o che consentano di mantenere sotto controllo costante le prestazioni del bene, compresi i sistemi di monitoraggio e sensoristica.

2. Ulteriori criteri premiali possono prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente che impieghi metodi e strumenti digitali che consentano alla stazione appaltante di monitorare, in tempo reale, l'avanzamento del cronoprogramma e dei costi dell'opera”.

⁴ 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 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, pag. 18).

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 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.

Introducendo un meccanismo di premialità dell'operatore economico che raggiunga risultati migliori rispetto a quelli previsti, si sollecitano prestazioni sempre più performanti, aumentando il livello di qualità. Ne costituisce un esempio il sistema previsto per le opere del PNRR all'art. 50, comma 4, del d.l. n. 77 del 2021, secondo cui: "qualora l'ultimazione dei lavori avvenga in anticipo rispetto al termine ivi indicato, è riconosciuto, a seguito dell'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, un premio di accelerazione per ogni giorno di anticipo, determinato sulla base degli stessi criteri stabiliti per il calcolo della penale, mediante utilizzo delle somme indicate nel quadro economico dell'intervento alla voce imprevisti, nei limiti delle risorse ivi disponibili, sempre che l'esecuzione dei lavori sia conforme alle obbligazioni assunte".

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. Invero, la gestione del processo del BIM attraverso accordi bilaterali comprometterebbe i benefici legati all'impiego di tale metodologia, atteso che, per garantire l'interconnessione tra i diversi professionisti con competenze diverse, è necessario creare un collegamento generale e trasversale.

Il confronto della progettazione in un ambiente digitale di raccolta organizzata e condivisa di dati (*common data environment*) porta, invero, 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”⁵.

Ne costituisce un esempio il FAC-1⁶, *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, mediante l'attuazione degli artt. 62 (Aggregazioni e centralizzazione delle committenze) e 63 (qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza) del d.lgs. n. 36 del 2023, 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).

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.

⁵ Così, D. MOSEY, *Collaborative procurement dialogue*, cit., p. 46.

⁶ 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.

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 Engeneering 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 competenza era limitata alla vigilanza sugli affidamenti lavori pubblici) e poi dall'A.V.C.P. (la cui competenza era estesa anche agli affidamenti di servizi e forniture)¹.

Le funzioni dell'A.N.AC. nell'ambito della contrattualistica pubblica possono suddividersi in attività di regolazione, vigilanza, precontenzioso, sanzionatorie e di tipo gestionale del *procurement*, al pari di quanto avviene nelle altre autorità indipendenti².

Le competenze dell'A.N.AC. sono state ridefinite dal nuovo codice degli appalti (d.lgs. 36/2023), pur senza stravolgerle.

L'**attività di regolazione** è stata incisa dal nuovo codice degli appalti che ha superato il discusso sistema delle linee guida, pur ampiamente recependone i contenuti in alcuni degli allegati del codice stesso.

La funzione di regolazione è stata comunque mantenuta in capo all'Autorità, che potrà esercitarla attraverso l'adozione di "*bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri atti amministrativi generali*" (art. 222, co. 2, d.lgs. 36/2023), confermando l'obiettivo di omogeneizzare le migliori prassi in un'ottica di efficienza del settore.

In tal senso, deve 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 di gara; la stazione appaltante può motivatamente discostarsi dalla cd. regola di *default*, individuandone una diversa che meglio si attagli allo specifico affidamento (art. 83, co. 3, d.lgs. 36/2023).

* Funzionario A.N.AC. Le opinioni espresse nel contributo sono a titolo personale e non rappresentano la posizione dell'Autorità 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.

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 opportunistico³.

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. 222, co. 2, lett. c-d-e, d.lgs. 36/2023). L'importanza dello strumento è direttamente proporzionale alla profonda conoscenza della materia e all'indipendenza dell'A.N.AC.⁴.

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 attività tipica e qualificante il ruolo delle *authorities* e che trova fondamento anche a livello comunitario (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. 222, co. 3, lett. a-b-f-g, d.lgs. 50/2016; Regol. A.N.AC. 270/2023).

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 contrattuale. Proprio quest'ultima assume un peculiare rilievo, in quanto trattasi di una fase meno "presidiata" da altri operatori economici, rispetto a quella di gara.

L'attività di vigilanza 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.

³ Il comportamento difforme dalla regola base, ove non adeguatamente motivato, può infatti tradire una criticità.

⁴ Vedasi la recente segnalazione relativa all'applicabilità della normativa sull'equo compenso (L. 49/2023) nell'ambito degli affidamenti dei servizi tecnici professionali (atto di segnalazione dell'Autorità del 27.6.2023).

120 d.lgs. 36/2023), ma che possono celare condotte elusive⁵. 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. 120, co. 15, d.lgs. 36/2023).

Altro peculiare strumento di vigilanza è costituito dalle *ispezioni*, mediante le quali l'A.N.AC. accede alle informazioni o ai documenti detenute dalle singole amministrazioni (talvolta con l'ausilio della Guardia di Finanza), utili all'avvio o alla prosecuzione di un'attività di vigilanza (art. 22, co. 5, d.lgs. 36/2023).

Può dirsi ormai 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). Si tratta di un'attività che si svolge volontariamente su richiesta della stazione appaltante e previo specifico accordo, stipulato tra l'A.N.AC. e la stazione appaltante stessa ex art. 15 L. 241/90 (art. 222, co. 3, lett. h, d.lgs. 36/2023; Regol. A.N.AC. 269/2023).

Tra le novità introdotte dal codice del 2023 vi è l'estensione di tale peculiare vigilanza alla fase di esecuzione contrattuale.

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, dunque, il carattere preventivo della vigilanza che pone a monte un filtro da parte di un soggetto terzo e che consente a valle di risolvere talune criticità (ad es.: in termini di contenzioso).

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. 269/2023).

Deve, inoltre, richiamarsi la *legittimazione straordinaria* all'impugnativa, prevista (dall'art. 220, co. 2-4, d.lgs. 36/2023; Regol. A.N.AC. 268/2023) nella duplice forma:

dell'impugnativa diretta degli atti di gara ritenuti viziati, in caso di contratti di rilevante impatto (attivabile per qualunque vizio sia riscontrato); del parere motivato con il quale si invita la stazione appaltante alla rimozione di gravi vizi (in relazione a qualunque affidamento); in caso

⁵ La variante contrattuale, talvolta, è utilizzata per recuperare gli eccessivi ribassi di gara oppure per eludere le norme sull'obbligo di affidamento mediante gara.

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 dell'impugnativa diretta, su contratti di rilevante impatto individuati con proprio regolamento dall'Autorità (es.: in ragione dell'importo).

Nel caso di parere motivato, l'intervento ha ad oggetto vizi gravi individuati con proprio regolamento dall'Autorità (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, mediante 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 (c.d. impugnativa diretta).

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. 213, co. 3, lett. f, d.lgs. 36/2023). 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 dell'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 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 il ruolo dell'Autorità e di rilevante impatto pratico è quella di **precontenzioso** mediante la quale l'A.N.AC. esprime un parere su una controversia effettivamente insorta tra la stazione appaltante e l'operatore economico (art. 220, co. 1, d.lgs. 36/2023; Regol. A.N.AC. 267/2023).

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.

Una delle novità più significative del codice del 2023 prevede l'introduzione della facoltà di impugnativa dell'Autorità, a fronte del mancato adeguamento al parere emesso dalla stazione appaltante. In particolare, la stazione appaltante, anche ove non abbia richiesto il parere, ha l'obbligo di comunicare entro 15 giorni se intende conformarsi o meno al parere reso dall'Autorità; quest'ultima, entro ulteriori 30 giorni, ha la facoltà di proporre impugnativa, al fine di sollecitare il ripristino della legalità violata (secondo modalità simili a quelle della legittimazione straordinaria).

Diversamente, l'operatore economico che abbia richiesto il parere o vi abbia aderito lo può impugnare esclusivamente per violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia; in tal modo, si riconosce il diverso ruolo che rivestono le parti (privata e pubblica) nel recepimento dei pareri emessi dall'Autorità.

Significative modifiche, introdotte dal codice del 2023, riguardano quelli che possono definirsi come i **servizi svolti dall'A.N.AC.** nell'ambito del *procurement*, a beneficio delle stazioni appaltanti o degli operatori economici (ai sensi dall'art. 222 d.lgs. 36/2023).

Il codice del 2023 ha introdotto il *sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti* (comprendente una sezione relativa alle centrali di committenza e ai soggetti aggregatori) cui è riservata la gestione di taluni affidamenti secondo fasce differenziate di importo individuate dalla legge (art. 222, co. 3, lett. l, e co. 15 d.lgs. 36/2023).

Le stazioni appaltanti si qualificano mediante iscrizione in un apposito elenco gestito dalla stessa Autorità, se in possesso dei requisiti prescritti dall'allegato II.4 del codice.

La riforma si pone l'ambizioso obiettivo di ridurre il numero delle stazioni appaltanti, ma soprattutto di elevarne il livello qualitativo mediante il sistema di qualificazione.

L'A.N.AC., inoltre, gestisce *la banca dati nazionale dei contratti pubblici* (B.D.N.C.P.) che si pone l'altrettanto ambizioso obiettivo di digitalizzare l'intero ciclo di vita degli affidamenti (esteso alla fase di esecuzione contrattuale), mediante l'interoperabilità con le ordinarie piattaforme di *e-procurement* in uso dalle singole stazioni appaltanti e di garantire un sistema unitario di pubblicità legale (artt. 19-26, d.lgs. 36/2023).

L'obiettivo tendenziale è quello di garantire in un unico luogo, costantemente accessibile, la disponibilità delle informazioni e dei documenti realizzando appieno gli obiettivi di trasparenza del *public procurement*.

Inoltre, deve segnalarsi il potere **sanzionatorio** dell'A.N.AC. 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 oppure dei soggetti che rendono false dichiarazioni o

esibiscono documenti falsi all'A.N.AC. o nell'ambito di procedure di affidamento (art. 222, co. 13, d.lgs. 50/2016).

Nell'ottica di rafforzare i poteri di vigilanza dell'Autorità, l'art. 222, co. 3 lett. a, d.lgs. 36/2023, ha introdotto la facoltà di applicare sanzioni amministrative anche nell'ambito della fase di esecuzione contrattuale, di qualificazione degli esecutori dei contratti pubblici di lavori (SOA), di qualificazione delle stazioni appaltanti e di digitalizzazione degli affidamenti, secondo modalità determinate con regolamento della stessa Autorità.

La sanzione 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 del potere sanzionatorio deve richiamarsi il cd. potere di **segnalazione** (art. 222, co. 6, d.lgs. 36/2023), che impone 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).

Da ultimo, ma non per importanza, deve segnalarsi l'introduzione di una norma che attribuisce un peso specifico ai pareri dell'A.N.AC., interessando trasversalmente le competenze dell'Autorità.

L'art. 2 del codice, nell'ambito del **principio della fiducia**, al comma 3 infatti prevede che *“Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*.

La norma attribuisce, tra gli altri, ai pareri dell'A.N.AC.⁶ la capacità di escludere la colpa grave del funzionario, in quanto quest'ultima è uno degli elementi della responsabilità erariale.

Pur senza poter approfondire le criticità e le potenzialità della norma, può comunque evidenziarsi il delicato ruolo cui è chiamata l'Autorità con i propri pareri, attese le conseguenze in tema di esclusione della responsabilità che potrebbero derivare dalla condotta del funzionario pubblico che si conformi al parere adottato dall'Autorità.

⁶ Può farsi riferimento, in particolare, ai pareri di precontenzioso, alle osservazioni di vigilanza collaborativa oppure ai pareri motivati nell'ambito della legittimazione straordinaria.

“CLAUSOLE ECOLOGICHE” E CONTRATTI PUBBLICI

1. Premessa

L'analisi del rapporto fra disciplina sui contratti pubblici e *appalti verdi* mette in luce l'importanza delle conoscenze giuridiche per l'esercizio di attività tecniche come quelle architettoniche e ingegneristiche¹.

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 a livello interno, del nostro codice del 2016 (d.lgs. n. 50/2016), nonché, da ultimo, del codice del 2023 (d.lgs. n. 36/2023).

In precedenza gli unici elementi degni di nota 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

* Ordinario di Diritto amministrativo, Università degli Studi di Macerata.

¹ Da ultimi in tema: A. LUPO, *La sostenibilità ambientale nel nuovo codice dei contratti pubblici: prime osservazioni (art. 57 criteri di sostenibilità energetica e ambientale)*, in F. Manganaro, N. Paolantonio, F. Tigano (a cura di), *Un primo sguardo sulla riforma dei contratti pubblici. Profili critici (in corso di pubblicazione)*; S. COLOMBARI, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urb. app.*, 2019, pag. 5 e ss. e A. CASTELLI, *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del codice dei contratti pubblici*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, pag. 725 e 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, pag. 101 e 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 utile 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.

piano ambientale, suggerendo loro il «recupero» ed il «riuso» dei materiali come misure principali preordinate al raggiungimento 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 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 è altrettanto ben noto come gli *appalti verdi* richiedano maggiore impegno a livello tecnico rispetto ad un *appalto ordinario*. Pertanto solo grazie ad uno specifico intervento legislativo è stato possibile modificare l'atteggiamento indicato. Prima di trattarne occorre ricordare le due sopra menzionate pronunce della Corte di giustizia, ossia 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, anche in base all'evoluzione della scienza, incontrano 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, ragion per cui 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. *Le clausole ecologiche nel codice dei contratti pubblici del 2023: conferma della rilevanza dei CAM*

È oramai acclarato che le clausole ecologiche qui rilevanti traggono *linfa* dalle previsioni legislative contenute nel codice. Si tratta di una scelta che offre maggiori garanzie a livello giuridico – e prima ancora politico⁵ – in

⁵ 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, pag. 117 e 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, pag. 2640 e ss.

direzione dell’obiettivo della tutela ambientale, nella consapevolezza che gli incrementi sul piano dei costi saranno (ri)compensati dai benefici per la tutela ambientale. Le clausole ambientali negli appalti pubblici tendono infatti ad incrementare il relativo costo, dunque non può trascurarsi di considerare 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 realismo⁶».

La tutela ambientale ha “realisticamente” dei costi. È solo rapportando (e relativizzando) questi costi con i superiori valori dell’integrità ambientale e dei *diritti delle generazioni future* (ora riconosciuti anche all’art. 9 nella nostra Costituzione) che sarà possibile giustificare e (per questa via) ammettere gli stessi.

Ciò premesso, il già menzionato codice dei contratti pubblici del 2023 riduce rispetto al precedente i richiami al tema ambientale. Tuttavia, guardando ora alle previsioni più che alle omissioni rispetto al passato, la prima disposizione rilevante è l’art. 57. In questa è contenuta una regola di carattere generale secondo cui «Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi». Il primo riferimento cade dunque sui CAM (acronimo di criteri ambientali minimi) previsti anche in questa nuova disciplina. In tal senso l’articolo menzionato si incarica di precisare che le amministrazioni pubbliche «contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali (...) attraverso l’inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi», quest’ultimi definiti con decreto del Ministero dell’ambiente. Non solo. Tali CAM possono essere talvolta anche “premianti”, come specifica la norma in esame, come tali rilevanti ai fini dell’aggiudicazione con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa. Infine, di questi CAM si tiene conto, «per quanto possibile», come sibillantemente prevede la disposizione in esame, a proposito degli appalti concernenti interventi di ristrutturazione, demolizione e ricostruzione.

3. (*Segue*): ipotesi escludenti e ipotesi finalizzate alla valutazione della migliore offerta

Esistono altre norme nel codice del 2023 che si occupano della materia ambientale. Fra le altre quelle che merita qui evidenziare riguardano *interessi di blocco*, alla stessa stregua cioè degli interessi paesaggistici, culturali e

⁶ 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, pag. 1946.

idrogeologici. In tal senso rileva la disciplina in materia di livelli e contenuti della progettazione di cui all'art. 41 e, in connessione a questa, i relativi Allegati che specificano alcuni aspetti⁷. Per altro, tali *interessi sensibili* entrano talvolta in conflitto fra loro, come quando in una gara riguardante la realizzazione di un parcheggio comunale si contemplava come soluzione migliorativa la realizzazione di un impianto fotovoltaico che però poneva allo stesso tempo problemi sul piano paesaggistico⁸.

Nello stesso codice del 2023 è poi possibile individuare norme qualificabili come *clausole ecologiche fisse* e *clausole ecologiche flessibili*. Nella prima categoria si possono includere i già menzionati CAM. Sempre in questa categoria è possibile annoverare le “specifiche tecniche” (con cui si fissano le caratteristiche di un lavoro, servizio, fornitura, anche di natura ambientale), nonché talune peculiari cause di esclusione previste dal codice e, in particolare, nell'ipotesi prevista all'art. 95 in cui la stazione appaltante può escludere dalla partecipazione alla procedura un operatore economico se accerta la sussistenza di «gravi infrazioni, debitamente accertate con qualunque mezzo adeguato (...) agli obblighi in materia ambientale». Ancora, procedendo oltre, all'art. 107 del codice si prevede un altro caso di esclusione per “questioni ambientali” allorché la stazione appaltante può decidere di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora abbia accertato che l'offerta medesima non soddisfa gli obblighi in materia ambientale. Infine, in materia di anomalia dell'offerta, all'art. 110 del codice si stabilisce che la stazione appaltante possa escludere l'offerta – e di conseguenza il relativo operatore – se la stessa è anormalmente bassa in quanto non rispetta gli obblighi in materia ambientale⁹.

Invece, nella categoria delle clausole ecologiche flessibili, così denominate perché rispetto alle prime lasciano un più ampio margine di discrezionalità alle amministrazioni interessate – sia nel prevederle che nell'applicarle – è possibile annoverare la previsione contenuta all'art. 108 del codice a tenore della quale: l'offerta economicamente più vantaggiosa è valutata sulla base di criteri oggettivi, fra cui quelli riconducibili ad «aspetti» «ambientali». Questa clausola contribuisce a mettere in risalto gli elementi *qualitativi* dell'offerta presentata, in un approccio metodologico innovativo che trascende i ristretti confini del luogo dove si svolge la prestazione, considerando l'impatto delle relative procedure sull'ambiente.

⁷ In particolare All. I.7 «Contenuti minimi del quadro esigenziale, del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del documento di indirizzo della progettazione, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo (articoli da 41 a 44 del Codice)» e All. I.9 «Metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni» (Articolo 43).

⁸ T.A.R. Campania, Salerno, 6 febbraio 2017 n. 212

⁹ Merita evidenziare, inoltre, che clausole del genere indicato sono previste anche in sede di esecuzione dell'appalto all'art. 113.

Naturalmente per il raggiungimento degli obiettivi ambientali indicati l'adeguata progettazione dell'appalto costituirà un elemento basilare. Servirà però pur sempre scongiurare il rischio di sovraccaricare gli operatori economici con prescrizioni ambientali sproporzionate, attenendosi rigorosamente al principio di appropriatezza della relativa clausola.

In sintesi, anche il codice del 2023 valorizza la tutela ambientale tramite la leva dei contratti pubblici. Nondimeno, allo stesso modo del codice del 2016, sono previste un'ampia serie d'ipotesi in cui è possibile *automaticamente*, vale a dire senza obbligo di motivazione, utilizzare il criterio del prezzo più basso (o del massimo ribasso). Anzi, a ben vedere l'innalzamento delle soglie per poter procedere mediante affidamento diretto o procedura negoziata (ai sensi dell'art. 50 del nuovo codice) ha determinato un aggravamento della situazione, dato che si è ampliata l'area in cui è possibile utilizzare indifferentemente il criterio del prezzo più basso o dell'offerta economicamente più vantaggiosa a scapito di quest'ultimo.

In questi casi la possibilità di utilizzare le clausole ambientali si riduce sensibilmente, specie quelle legate alla scelta qualitativa della migliore offerta possibile presentata in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In sostanza l'elemento qualitativo cede il passo a quello del minor costo. Fintantoché sarà possibile derogare agevolmente 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.

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 nostalgia 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.

Se il paesaggio è patrimonio comune, è un patrimonio controverso: nella battaglia per la sua tutela è panorama consegnato alla contemplazione,

* 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.

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'agricoltura 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 contrappunto 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 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

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.

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 cambiamenti 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), dalle riforme agrarie, come in Sila (l. 230/1950), dai finanziamenti di opere pubbliche straordinarie, come quelle della Cassa per il Mezzogiorno (l. 646/1950), o dalla costruzione delle strade, come l'Autostrada del Sole (1959-1964) disegnano il paesaggio nazionale, interventi puntuali producono paesaggi locali, reinterpretando 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.

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 l'idea di "condivisione" di un patrimonio comune da preservare inteso come "eredità", 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. Concetto di 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 fruiranno secondo un approccio fortemente orientato alla sostenibilità degli interventi stessi.

* Associato 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*".

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 Beni culturali 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”*.

Le Linee guida per la costituzione e la valorizzazione dei parchi archeologici³, nell'ambito del progetto di tutela e valorizzazione prendono, infatti, in considerazione (2.3.1, 2.3.2 e 2.3.3), *“sulla base delle proposte avanzate in sede di valutazione specialistica delle caratteristiche del parco, gli aspetti della tutela, della fruizione e comunicazione (...) in una prospettiva che guarda al paesaggio storico e ai beni culturali in esso presenti con l'approccio proprio dell'archeologia globale e dell'archeologia dei paesaggi, che studia il territorio mettendo a sistema tutte le testimonianze ancora rintracciabili della presenza dell'uomo”*.

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”*⁴.

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

³ Con il Decreto Ministeriale 18 aprile 2012, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 2 agosto 2012, Supplemento Ordinario n. 165, sono state adottate le Linee guida per la costituzione e la valorizzazione dei parchi archeologici (Gruppo di lavoro paritetico con le autonomie territoriali per l'esame e l'approfondimento delle tematiche connesse alla costituzione ed alla gestione dei parchi archeologici).

⁴ 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.

che derivino dalla composizione equilibrata di diverse variabili in gioco, variabili che sono strettamente connesse alle peculiarità dell'oggetto da conservare e fruire⁵. 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 indissolubilmente anche alle “assenze” risulti affidato il ruolo di una comunicazione rispetto al passato”⁶.

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”⁷.

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, detta-

⁵ Cfr. FRETTOLOSO C., *Dal consumo alla fruizione: tecnologie innovative per il patrimonio archeologico*, Alinea editrice, Firenze, 2010.

⁶ RANELLUCCI S., *Strutture protettive e conservazione dei siti archeologici*, Opus 5, Carsa edizioni, Pescara 1996, pag 76.

⁷ 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.

gliando 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 dimensionali, 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)⁸».

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

⁸ 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.

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 connesse⁹.

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, numerose e 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'accessibilità¹⁰, 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 barriere architettoniche), di acces-

⁹ Linee guida per la costituzione e la valorizzazione dei parchi archeologici (2.2.2 Il paesaggio).

¹⁰ 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.

sibilità dell'allestimento (problemi connessi alla collocazione degli oggetti, illuminazione, supporti informativi) e di accessibilità alle informazioni e alla conoscenza in genere¹¹.

Da tempo si tenta di affrontare e di delineare strategie di intervento affinché si realizzino le condizioni necessarie per una fruizione "allargata" del patrimonio culturale¹². 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"*¹³.

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 affinché 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 allestitriche rigide a favore di sistemi capaci di stimolare la conoscenza attraverso l'utilizzo di tutte le risorse a disposizione.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Decreto ministeriale 28 marzo 2008 "Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi di interesse culturale".

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 navigabilità¹⁴. 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 con il mondo. Non una fuga mundi, ma una creatio mundi"*¹⁵. Anche in uno scenario di valorizzazione attraverso la fruizione multimediale i diversi soggetti coinvolti, siano essi "produttori" (dal tecnico al *progettista culturale*¹⁶) o "fruitori", dovranno confrontarsi con un articolato quadro normativo che riguarda non solo il delicato tema della proprietà intellettuale¹⁷ ma anche il rispetto del diritto alla privacy e del corretto utilizzo dei dati sensibili dell'utente.

¹⁴ 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.

¹⁵ MALDONATO T., *Reale e Virtuale*, Feltrinelli, Milano 2007.

¹⁶ AMARI M., *Elementi di progettazione culturale. Metodologia e strumenti per il rispetto dei diritti culturali*, Franco Angeli, Milano, 2017.

¹⁷ 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/>.

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 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 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.

Ricercatore di Restauro, Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ P. PETRAROJA, S. DELLA TORRE, *Norme e pratiche senza sistema*, in "Economia della Cultura", 2/2008, pp. 161-172.

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 precedenti nella normativa preunitaria³. La questione della protezione del patrimonio architettonico di proprietà privata acquisisce un'ulteriore complessità in tutti quei casi 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, casali 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 Dopoguerra.

La masseria Rota si trova nella particolare condizione di essere soggetta a una doppia tutela; quella architettonica (riferibile alla parte seconda del Codice) a partire dal 1989, quando l'allora Ministero per i Beni e le Attività culturali ha vincolato l'edificio ai sensi della legge 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

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.

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 agricole⁴.

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, 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 sem-

⁴ DE SETA, C., DI MAURO, L., PERONE, M., 1980: *Ville Vesuviane*, Milano, Rusconi.

plicità 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'edera di ingresso e un androne con una geometria sghemba, utili ad indirizzare prospetticamente chi accedeva alla villa da tale ingresso verso il centro del volume edilizio destinato a residenza, posto a chiusura della corte sul lato opposto. Lateralmente all'edera 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 ritrova 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 ricorrenti⁵. La complessità morfologica di Villa Rota, l’uso delle tecniche e dei materiali, il suo ruolo di “testimonianza materiale avente valore di civiltà” 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 del progetto presentato, basata sul rispetto dei più aggiornati indirizzi in materia di conservazione del patrimonio costruito. La soprintendenza 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 hanno lo scopo di indirizzare l’intervento verso soluzioni maggiormente rispettose della preesistenza. Tali prescrizioni possono interessare le eventuali integrazioni dell’edificio

⁵ R. PICONE, V. RUSSO, (a cura di), *L’arte del costruire in Campania tra restauro e sicurezza strutturale*, CLEAN, Napoli 2017.

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 risolti 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, 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 conserva-

zione 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 coinvolgano le istituzioni, 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.

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 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

* Associato di Tecnologia dell'Architettura, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

¹ "Global risks report 2019". World Economic Forum.

² The United Nations World Water Development Report 2018 – Nature-based Solutions for Water.

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 de-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 paesaggio. 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.

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.

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

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 antropizzati 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 nei territori antropizzati, consentono anche il controllo dell'assetto del verde. Tale interconnessione consente 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.

⁵ ROBERT C. BREARS (2020) *Nature-Based Solutions to 21st Century Challenges*, earthscan by Routledge

⁶ DANIELLE SINNETT, NICK SMITH and SARAH BURGESS (2015) *Handbook on Green Infrastructure – Planning, Design and Implementation*, University of the West of England, UK.

⁷ IAN MELL (2019) *Green Infrastructure Planning: Reintegrating Landscape in Urban Planning*, Lund Humphries Pub Ltd.

⁸ KINKADE LEVARIO H. (2007), *Design for Water*, New Society Publishers, Canada.

⁹ BECCIU G., PAOLETTI A. (2014), *Fondamenti di costruzioni idrauliche*, UTET Scienze Tecniche.

¹⁰ ROSSELLA FRANCHINO, CATERINA FRETTOLOSO (2017) *Open spaces as urban environments*, Edicom Edizioni.

Il sistema multifunzionale che permette 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.

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.

¹¹ MALCEVSCI S (2010), *Reti ecologiche polivalenti – Infrastrutture e servizi ecosistemici per il governo del territorio*, Il verde Editoriale, Milano.

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].

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.

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 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

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].

¹⁶ ROSSELLA FRANCHINO (2006) *Le reti ambientali nel progetto di riqualificazione urbana*, Arte Tipografica Editrice

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.

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.lgs. 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 in particolare delle Regioni Lom-

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 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.

bardia²¹, Abruzzo²², Toscana²³, Puglia²⁴, Trentino Alto Adige²⁵, Umbria²⁶, Campania²⁷.

Dal punto di vista dell'agevolazione fiscale un riferimento per il progettista è costituito dall'incentivo "Bonus verde" prorogato fino al 31 dicembre 2024 dalla Legge di Bilancio 2022 (legge n. 234/2021, articolo 1, comma 37)²⁸ che consiste in una importante opportunità per realizzare impianti di raccolta/trattamento e riutilizzo dell'acqua piovana in relazione al fatto che le spese per la progettazione e realizzazione rientrano tra quelle detraibili tenendo conto della stretta relazione tra componente vegetazionale e fabbisogno idrico.

Diverso è invece il quadro normativo in ambito internazionale dove 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 York²⁹ nel 2010, e dalla città di Lancaster³⁰ 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*

²¹ Regolamento Regionale 24 marzo 2006 – 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 Decreto della regione Toscana 9 febbraio 2007 n.2/R – 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.

²⁸ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/31/21G00256/sg>

²⁹ NYC Green Infrastructure Plan – A sustainable strategy for clean waterways – 2010.

³⁰ Green Infrastructure Plan – the city of Lancaster a city authentic – april 2011.

– *Municipal Policies for Managing Stormwater with Green Infrastructure*³¹. 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)³². 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 privato³³ 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 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.

³¹ United States Environmental Protection Agency EPA-841-F-10-004/August 2010 – Green Infrastructure cases studies – Municipal Policies for Managing Stormwater with Green Infrastructure.

³² City of Portland Stormwater Management Manual 2016

³³ 36500 Green Streets Policy & Report exhibit A-1

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].

Per diversi anni gli sforzi per il contenimento dell'inquinamento acusti-

* Associato di Fisica Tecnica Ambientale, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

co 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 al 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 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 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 da 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 siano 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.

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 sfruttamento delle risorse, ne comporta un loro progressivo esaurimento ed un corrispondente aumento del degrado ambientale, andando ad inficiare l'art. 3-*quater* del T.U. Ambiente [1] che richiama il principio dello svi-

* Ordinario di Fisica Tecnica Ambientale, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

** Ordinario di Fisica Tecnica Ambientale, Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

luppo 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 co-incenerimento); 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" l'energia termica 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 recupero 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 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 dell'energia termica 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 energia termica residua 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 di energia termica 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 consente il recupero dell'energia termica residua da processi industriali, da impianti cogenerativi o da incenerimento rifiuti, che altrimenti sarebbe dissipata 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 conoscenza 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 potenza termica 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 alla produzione 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 ed il rispetto 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 ottimizzando la gestione dei flussi energetici scambiati con le utenze anche secondo uno schema di “comunità energetica”. Con riferimento a tale tema, si evidenzia come uno degli obiettivi della Direttiva Europea 2018/2001/UE [12], recepita a livello nazionale con il d.lgs. n. 199 dell’8/11/2021 [13], è la promozione della “Comunità Energetica Rinnovabile” (CER), ossia insieme di utenze energetiche (private, pubbliche, o miste) localizzate in una determinata area di riferimento in cui gli utilizzatori finali (cittadini, imprese, pubblica amministrazione, ecc.) decidono di effettuare scelte comuni per soddisfare il proprio fabbisogno energetico con un approccio «collegiale», attraverso soluzioni di generazione distribuita, favorendo l’utilizzo delle fonti rinnovabili e la gestione intelligente dei flussi energetici al fine di ottenere benefici sulla economicità, sostenibilità e sicurezza energetica. Sulla base del d.lgs. n. 199 dell’8/11/2021 [13], lo scopo di una CER è quello di “fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari”. In coerenza con tale decreto legislativo [13], i potenziali vantaggi di una CER possono essere così riassunti: a) rimozione delle criticità di accettabilità degli impianti di sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili da parte dei cittadini coinvolgendoli “ex ante” nelle scelte energetiche e rendendoli direttamente partecipi delle ricadute economiche della CER; b) contenimento dei consumi energetici, finali e primari, e delle relative emissioni climalteranti; c) riduzione dei costi per l’acquisto di vettori energetici; d) contrasto alla povertà energetica attraverso la partecipazione di cittadini a basso reddito o vulnerabili; e) valorizzazione delle fonti energetiche autoctone, con ricadute occupazionali ed economiche indirette; f) promozione dell’abbinamento delle fonti rinnovabili con i sistemi di accumulo, in modo da consentire una maggiore programmabilità delle fonti, anche in coordinamento con i meccanismi di sviluppo della capacità di stoccaggio centralizzata; g) maggiore attrattività verso aree interne a rischio spopolamento per cittadini ed imprese che potrebbero beneficiare di energia “pulita” e a basso costo; h) efficientamento degli edifici non energeticamente autosufficienti; i) promozione di sistemi di gestione “smart” dei sistemi energetici e di interventi integrati di domotica; l) offerta di servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri; m) supporto alla nascita di società di vendita di energia al dettaglio; n) maggiore flessibilità alla rete elettrica nazionale. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) [14] ha stanziato 2,2 miliardi di euro per la promozione delle comunità energetiche rinnovabili nei comuni con meno di cinquemila abitanti, per rilanciarne lo sviluppo e mitigare le situazioni di vulnerabilità economica. Tale investimento, in particolare, mira a garantire le risorse necessarie per

installare circa 2000 MW di nuova capacità di generazione elettrica in configurazione distribuita da parte di comunità energetiche rinnovabili e auto-consumatori di energie rinnovabili che agiscono congiuntamente.

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

D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale – c.d. T.U. Ambiente)

Treccani, Enciclopedia Italiana – IX Appendice (2015)

<https://va.minambiente.it/it-IT/ps/DatiEStrumenti/BrefIED>

<https://va.minambiente.it/it-IT/ps/DatiEStrumenti/ConclusioniBAT>

Gazzetta Ufficiale Unione Europea, Decisione di Esecuzione (UE) 2017/1442 della Commissione, Luglio 2017

Alperia S.p.A., Dichiarazione ambientale Teleriscaldamento di Bolzano, Merano, Chiusa, Latsfons, Sesto, 2018

Ente Nazionale Italiano di Normazione, Norme UNI 8364 – X, 2007

D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)

D.lgs. 7 Maggio 2012, n. 52, convertito con modificazioni dalla Legge 6 luglio 2012, n. 94

Ministero dello Sviluppo Economico, Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima, Dicembre 2019

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

Direttiva Europea 2018/2001/UE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L2001>

D.lgs. n. 199 dell'8/11/2021, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2021-11-08;199>

PNRR – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, <https://www.mimit.gov.it/it/pnrr/piano>.

TUTELA AMBIENTALE ED EFFICIENZA ENERGETICA DEGLI EDIFICI: L'APPROCCIO TECNOLOGICO AL PROGETTO

1. *Progettazione Tecnologica: norma in potenza e in atto*

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. Il progetto tecnologico costituisce il luogo naturale di questa innovazione, in quanto, ponendosi come elemento di connessione, colma la distanza che separa il momento ideativo ("norma in potenza" nella fase compositiva del progetto) dalla sua costruibilità ("norma in atto" nella fase realizzativa), conferendogli fattibilità tecnica, giuridica, amministrativa, economica e, non in ultimo, ambientale. Nella progettazione tecnologica, dunque, la "norma" assume il ruolo di "linguaggio condiviso" (Ciribini, 1984) al quale è possibile fare riferimento per strutturare in modo efficiente ed efficace le attività, valutare la conformità rispetto ai requisiti tecnici, comprendere fino a che punto sia possibile garantire i livelli prestazionali richiesti e condividere i principi e le regole applicabili nelle diverse fasi del processo di progettazione e realizzazione. 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

* 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)

di costruzione sempre più usano la materia come 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 “processo”, è innanzitutto un “luogo” in cui concorrono diverse istanze paritetiche, multiscalarì e interdisciplinari, i cui contributi specialistici sono necessa-

riamente apporti 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 ($A_{\text{sol,est}}/A_{\text{sup utile}} < 0,040^2$), che ai sensi del DM 26.06.2015 (par. 2.2 appendice A) garantisce, insieme alla Trasmittanza Termica Periodica ($Y_{\text{ie}} < 0,1 \text{ W/m}^2\text{K}$), le prestazioni dell'involucro trasparente in regime estivo di uno ZEB di nuova costruzione³, può progettualmente intervenire attraverso scelte tecnologiche che riguardano fundamentalmente tre parametri: l'ombreggiatura degli elementi vetrati ($F_{\text{sh,ob}}$), la trasmittanza di energia solare totale della finestra calcolata nel mese di luglio ($g_{\text{gl+sh}}$) e l'area totale del serramento ($A_{\text{w,p}}$), secondo la formula:

$$A_{\text{sol,est}} = \sum_k F_{\text{sh,ob}} \times g_{\text{gl+sh}} \times (1 - F_{\text{F}}) \times A_{\text{w,p}} \times F_{\text{sol,est}}$$

Il fattore $g_{\text{gl+sh}}$ 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). $A_{\text{w,p}}$ 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 aeroilluminante (DM 5/07/1975, art. 5)⁴. Il parametro sul quale è possibile intervenire progettualmente è $F_{\text{sh,ob}}$ 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 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 inci-

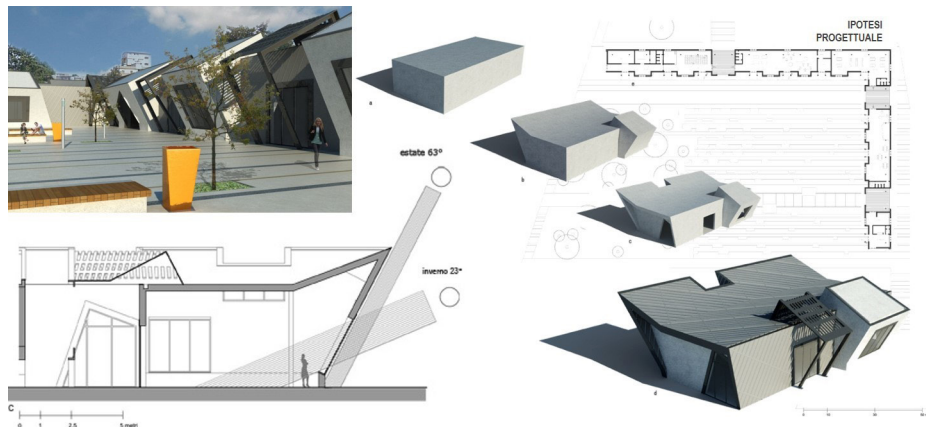
² Il valore deve essere $< 0,030$ nel caso di edifici di Categoria E.1 fatta eccezione per collegi, conventi, case di pena, caserme nonché per la categoria E.1(3), in base alla Tabella 11 dell'Appendice a del DM 26/06/2015 Requisiti minimi)

³ Oppure soggetto a ristrutturazione importante di I livello.

⁴ Nel caso di edifici esistenti, il rapporto di vetratura non è modificabile.

dente 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

Tipologia	Stratigrafia	Spessore [cm]	Trasmittanza (U) [W/m ² K]	Trasmittanza Termica Periodica (Y _e) [W/m ² K]	Sfasamento [h]	Attenuazione [α]	Analisi dinamica in regime estivo	Profondità di penetrazione termica [m]	T _{sup} /T _{supE}
A		15	0,318	0,095	9 ^h 15'	0,315		0,0056	0,0113
B		15	0,318	0,145	7 ^h 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)

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

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.

(da 0.095 W/m²K a 0.145 W/m²K) che non risulta più verificato a norma di legge.

È, quindi, evidente che “non è la tecnologia che domina, sovverte, piega la condizione ambientale, ma è la condizione ambientale che informa, controlla, impone le soluzioni tecnologiche congruenti.” (Matteoli e Peretti, 2013. p. 41)

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. E la direzione è sempre più spinta verso la decarbonizzazione dell'ambiente costruito anche con la nuova EPBD, conosciuta come “Direttiva Case Green”, approvata il 14 marzo 2023 ma non ancora definitivamente emanata, che vorrebbe entro il 2026 tutti i nuovi edifici pubblici a emissioni zero ed entro il 2028 anche tutti i nuovi edifici privati a emissioni zero e impianti solari in tutti i nuovi edifici pubblici e non residenziali (se tecnicamente ed economicamente possibile).

L'analisi della materia e del suo comportamento fisico permette, infatti, la conoscenza sperimentale dei fenomeni che la sapienza costruttiva 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, 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)

⁶ Cfr. COM (2016) 860 final del 30 novembre 2016.

Bibliografia essenziale

Bertin, G. M., Contini, M. G. (2004), *Educazione alla progettualità esistenziale*, Roma: Armando Editore, p. 97.

Ciribini, G. *Tecnologia e progetto. Argomenti della cultura tecnologica della progettazione*, Celid, Torino, 1984

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 novembre 2023
presso la *Grafica Elettronica* (Na)



in copertina: P. Klee, *Castello e sole*, 1928

euro 40,00

ISBN 979-12-5976-815-5



9 791259 768155