

IL COORDINAMENTO TRA ATTIVITÀ EDILIZIA ED I VINCOLI PAESAGGISTICI ED AMBIENTALI NEL RECENTE CONTESTO D'EMERGENZA

Alfredo Morrone

SOMMARIO: **1.** Introduzione. **2.** Tutela del paesaggio e programmazione urbanistica. **3.** Disciplina edilizia e vincoli ambientali. **4.** Il difficile coordinamento fra la disciplina degli usi civici e le competenze in materia di paesaggio e ambiente. **5.** Emergenza e attività edilizia funzionale alla ricostruzione. **6.** Conclusioni.

1. Introduzione.

Le profonde modificazioni territoriali dovute ad eventi imprevedibili, impongono la necessità di provvedere ad una complessiva ridefinizione dell'assetto urbanistico del territorio, che deve essere affrontato con specifiche ed adeguate analisi che partano dalla conoscenza del territorio con studi multidisciplinari, onde creare nuovi strumenti di pianificazione.

Ciò viene rafforzato dagli interventi che sono avvenuti in momenti di modificazione repentina dell'assetto del territorio, che hanno portato l'urbanistica nel corso del Novecento ad una impressionante serie di trasformazioni proprio a causa delle emergenze, che spesso intervengono con l'assenza di percorsi disciplinari.

Sin dal 1960¹ si sono susseguiti eventi sismici e crolli infrastrutturali che hanno comportato gravi conseguenze in termini socio-economici

¹ Giova ricordare, a tal proposito, quanto susseguitosi durante il decennio che va dal 1962 al 1972: un periodo che si è caratterizzato per un'accentuata speculazione fondiaria ed edilizia. A fornire l'immagine di quanto appena descritto è proprio un'opera cinematografica di Francesco Rosi <<*Le mani sulla città*>> dalla quale si evince la tensione emotiva e sociale di quegli anni e la frana di Agrigento del 1966 ne è ancora oggi il simbolo più drammatico. Il 19 luglio 1966 franò l'estremità occidentale della città di Agrigento, le abitazioni della zona colpita vennero rase al suolo e migliaia di persone vennero costrette ad abbandonare le proprie case. Da quel momento inizia un lento e, a dir poco, inefficiente percorso di recupero urbanistico-edilizio sfociato nella cosiddetta Legge Ponte. Nella *Relazione Parlamentare della IV Legislatura del 19 Luglio 1966* si percepisce un forte sollecito di intervento da parte del Parlamento nei confronti del Governo affinché quest'ultimo adottasse i provvedimenti d'urgenza necessari. Sin da quella data, dunque, si susseguirono numerosi dibattiti presso il Parlamento e l'Assemblea Regionale Siciliana circa le cause - riconducibili a fattori naturali oppure all'intervento umano ed in particolare all'attività edilizia del disastro - nonché riguardo alle correlate responsabilità - di natura meramente amministrativa o anche politica ovvero confinate a livello locale o più estese generalizzate, quindi in sostanza sfuggenti, o ben individuabili e dunque perseguibili. Più precisamente, alcuni punti fermi vennero fissati dalla Commissione Martuscelli che l'8 ottobre 1966 consegnò al Ministro Mancini una lunga e dettagliata relazione sulla situazione urbanistico-edilizia di Agrigento. La relazione ricostruiva lo sviluppo della città a partire dalla fine della guerra, rilevando una serie di aspetti fortemente problematici. Si rilevava, ad esempio, il fatto che si era costruito spasmodicamente e male. Il patrimonio edilizio era cresciuto ben più della popolazione - tra il 1951 e il 1965 gli aumenti registrati erano stati rispettivamente del 118% e del 20% - ma ciò non aveva risolto i problemi abitativi a causa di un' evidente "*distorsione fra domanda e offerta sul mercato edilizio*" poiché gli alloggi costruiti non rispondevano alle esigenze delle fasce sociali che avevano maggiormente bisogno di casa, ossia le famiglie a basso reddito che vivevano in condizioni di sovraffollamento. I costruttori, inoltre, avevano sfruttato al massimo le aree disponibili e avevano creato i presupposti per il successivo smottamento "*intaccando le falde della rupe singolarmente, con opere inadeguate di consolidamento, senza provvedere alla regolazione del deflusso delle acque di superficie, oltre che degli scarichi delle acque luride, senza preoccuparsi di sistemare il terreno sconvolto dalle opere*". Si contavano, infatti, numerosi edifici totalmente o parzialmente abusivi. Si notava, inoltre, che così ferma e così generalizzata era la convinzione dei costruttori che le opere non a norma sarebbero state tollerate e poi sanate. Aldilà delle criticità emerse anche con riguardo a tutto il territorio siciliano ed alle rispettive costruzioni, non mancò l'attenzione governativa e parlamentare che continuò ad elaborare progetti che giunsero all'approdo delle Legge Ponte 6 agosto 1967, n. 765 la quale apportò modifiche alla Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. La Legge Ponte trovò la luce grazie all'iniziativa del ministro, socialista, dei lavori pubblici Giacomo Mancini, che avrebbe dovuto poi essere superata da una disciplina organica in materia. La cosiddetta Legge Ponte intendeva sollecitare la *formazione ed approvazione* degli strumenti urbanistici comunali ed assicurare che tali strumenti

(declini demografici, livelli di disoccupazione, ecc.). Tale difficile contesto viene spesso causato da variabili dipendenti dall'assenza di coordinamento degli strumenti di programmazione quali piani regolatori, piani strategici, programmi integrati.

In un'era in cui veementi eventi ambientali comportano una rilevante distruzione del territorio, l'intervento strategico della pubblica amministrazione deve essere altrettanto corposo. E, per fare ciò, il primo strumento di intervento che necessita di particolare attenzione è rappresentato dai piani regolatori comunali ai quali viene

venissero formati in modo rispondente all'interesse generale ed alla normativa urbanistica, dal momento che sino a quel momento pareva che fosse stata largamente e frequentemente violata. La legge in discorso, in buona sostanza, si proponeva di agire, in modo determinante, sulle componenti causali del disordine urbanistico registrato del quale erano causa la carenza di regolamentazione urbanistica, la frequente non rispondenza degli strumenti ai criteri di una sana e corretta disciplina del territorio e infine la generale inosservanza della normativa esistente. Per raggiungere le finalità suindicate la legge prevedeva, tra le altre cose: la fissazione di termini perentori per gli adempimenti di competenza comunale; l'esercizio dei poteri sostitutivi degli organi statali nel caso di inadempienza del Comune, perdurante anche dopo l'invito a provvedere rivolto dal prefetto al consiglio comunale e la disciplina dei poteri dell'amministrazione statale di introdurre modifiche di ufficio nei progetti comunali, con la rigorosa determinazione dei limiti di tali poteri. Anche il meccanismo sanzionatorio veniva rafforzato mediante un potenziamento delle sanzioni penali ed amministrative, nonché la previsione di sanzioni pecuniarie e fiscali a carico dei trasgressori. Tuttavia, non può sottacersi la singolarità del fenomeno che vede la crisi del concetto di centro storico proprio nel momento in cui ad occuparsi della materia è proprio la disciplina urbanistica. L'art. 17, Legge 6 agosto 1967, n. 765 e il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, che, nel fornire, una definizione di centro storico nella prospettiva urbanistica, fa leva sul valore culturale riferendolo a <<agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale>>. L'evidente genericità della disposizione legislativa, oltre all'estensione operata dal d.m. 144/68, che includeva oltre all'agglomerato urbano di origine antica e dotato di rilievo storico-artistico-ambientale, anche le aree circostanti <<che possono considerarsi parte integrante degli agglomerati stessi>>, ha generato, a suo tempo, un'interpretazione estensiva, e per molti versi, flessibile secondo cui la delimitazione e l'individuazione del perimetro di un centro storico, diventa vera e propria scelta urbanistica.

Ad ogni modo, la legge Ponte ha inteso rafforzare la forza dei pubblici poteri - soprattutto a livello degli enti locali - con la decisa volontà di superamento della situazione di noncuranza nella formazione degli strumenti urbanistici. Il tutto, coordinato dal fatto che *ratio* della norma era quella di "agevolare lo sviluppo dell'attività edilizia, anche in relazione alle previsioni del programma economico nazionale ed alla necessità di predisporre le condizioni indispensabili per l'attuazione degli obiettivi di sviluppo indicati dal piano, che riguardano tanto la edilizia abitativa quanto quella di carattere sociale e le opere infrastrutturali". Per un maggiore approfondimento sul punto si vedano A. MORRONE, *Il diritto nelle città e nei centri storici*, Introduzione, Jovene, 2016; A. PREDIERI, *l'espropriazione di immobili nei centri storici per l'edilizia residenziale pubblica secondo la Legge n. 865 del 1971. Canoni interpretativi della semantica giuridica delle norme vigenti e prospettive di normazioni regionali*, in *Foro amm.*, 1972, Fasc. 3, p. 62; F. FELIS, *Superficie e fattispecie atipiche. La cessione di cubatura*, in *Contratto e impresa*, Fasc. 3, 2011, p. 632 ss.

demandato il compito di disciplinare l'utilizzo e la trasformazione del territorio comunale e delle relative risorse. In sostanza, il piano regolatore generale comunale (PRG), dopo aver suddiviso il territorio comunale in zone omogenee (cosiddetta zonizzazione) deve individuare, per ciascuna di esse, le varie attività insediabili, in base a criteri e parametri definiti in modo uniforme a livello nazionale (attività edificatoria a fini abitativi, industriale, agricola, ecc.). Inoltre, per spirito di completezza, si aggiunga che il piano individua, mediante la cosiddetta *localizzazione* poi le aree destinate a edifici e a infrastrutture pubbliche o a uso pubblico. Tale strumento fondamentale, inserendosi in un sistema articolato 'a cascata' di strumenti di pianificazione, è condizionato a monte dal piano territoriale di coordinamento provinciale, dai piani paesistici e dai piani urbanistico-territoriali previsti dalla normativa di valori paesistici e ambientali. Da esso deriva un effetto dirompente che è quello *conformativo* dal quale scaturiscono vincoli particolari permanenti incidenti su beni determinati che andranno a determinare effetti sostanzialmente espropriativi e ablatori².

2. Tutela del paesaggio e programmazione urbanistica.

Tale premessa deve essere contestualizzata all'interno del quadro giuridico di riferimento che risulta essere costellato da svariate norme a monte delle quali si colloca la Costituzione. Come noto, infatti, l'art. 9, comma 2 Cost. pone fra i compiti della Repubblica "*la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione*". La formula costituzionale parla di "*paesaggio*". Esso viene differenziato, dal punto di vista della nozione, dal patrimonio storico e artistico, pur dettando per l'uno e per l'altro la stessa disciplina. La parola

² Per un maggiore approfondimento circa le caratteristiche e i limiti del piano regolatore generale si vedano F. CARINGELLA, *Manuale operativo dell'edilizia e dell'urbanistica*, Dike, 2017, p. 120 ss.; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, 2016, p. 320 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, 2014, p. 270 ss.;

paesaggio non indica solo il paesaggio naturale, o agricolo, rurale, o, residualmente, non urbano, ma indica anche quello urbano. Il termine paesaggio non coincide neppure con la locuzione “*bellezze naturali*”, impiegata dal legislatore italiano nella legge 29 giugno 1939, n. 1497, e già in precedenza nella legge 11 giugno 1922, n. 778. Questo gruppo di parole ha un significato più ampio di quanto potrebbe apparire considerando l’espressione in sé, o il solo titolo della legge ricordata. Il referente del titolo deve risultare dall’interpretazione del contesto normativo di cui lo stesso titolo fa parte. La protezione posta dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497, non è limitata alle porzioni di territorio di particolare pregio perché contengono forme naturali, prodottesi spontaneamente, senza l’intervento dell’uomo³. La tutela si estende anche a quelle il cui valore estetico è ravvisato esclusivamente nell’opera dell’uomo inserita in un ambiente. Pur così ampliata, la nozione di bellezza naturale non abbraccia il campo ben più ampio della nozione di paesaggio. In quest’ultima nozione è contenuta la prima (quella di bellezze naturali) in quanto le “*bellezze*” fanno sempre parte del paesaggio. Pertanto, ad esse deve applicarsi la normativa sul paesaggio. Non sarebbe esatta, invece, l’affermazione inversa che al paesaggio debba applicarsi la disciplina delle bellezze naturali⁴.

Il termine paesaggio non indica solo quelle cose immobili che secondo una locuzione riassuntiva impiegata nella legislazione speciale antecedente all’entrata in vigore della Costituzione vengono denominate bellezze naturali, ma indica la forma del Paese nella sua interezza. Correlativamente, la tutela del paesaggio non può essere limitata alla protezione di quelle bellezze, né tanto meno alla loro semplice conservazione. Questa conservazione o salvaguardia o difesa potrà essere uno dei mezzi con cui viene attuata l’azione di tutela, in riferimento a talune cose per le quali è reputato necessario il

3 Cfr. F. MERUSI, *Commento all’art. 9 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, p. 434 ss.

4 A. MORRONE, *Elementi di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2014, p. 223 ss.; si veda anche S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Editori Laterza, 2010, p. 4 ss.

mantenimento delle condizioni attuali dello *statu quo*. Ma la tutela del paesaggio si estende oltre la conservazione delle bellezze naturali in due direzioni⁵. Nella prima, il paesaggio come forma sensibile dell'ambiente investe non solo le bellezze con riferimento a criteri estetici, ma ogni preesistenza naturale, l'intero territorio, la flora e la fauna, in quanto concorrono a costituire l'ambiente in cui vive ed agisce l'uomo. Nella seconda, e più ricca di complicazioni e conseguenze, la tutela del paesaggio come forma del Paese, plasmata dall'azione della comunità, che investe ogni intervento umano che operi nel divenire del paesaggio, qualunque possa essere l'area in cui viene svolto. Se il paesaggio è dinamicamente inteso come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, la tutela del paesaggio consiste *nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio* che agiscono sul paesaggio⁶. Questa tutela avrà lo scopo di assicurare un'ordinata mutazione dell'ambiente, perché non venga distrutto, anche se non può essere sottratto - nella sua interezza - ai mutamenti che l'opera dell'uomo necessariamente vi apporta. Esso deve essere razionalmente curato e sviluppato per consentirne la trasmissione alle future generazioni, per usarlo nel quadro dei fini fondamentali posti dalla Costituzione, per cercare di migliorare il rapporto fra uomo e ambiente, per migliorare in tal modo la convivenza della comunità umana insediata nel territorio⁷. Ne deriva la necessità di un'azione che, con scelte e determinazioni puntuali, assunte da poteri pubblici ai quali è deferita la tutela - e sottratte ai soggetti (privati o pubblici) proprietari dei beni - coordini la conservazione e la trasformazione.

5 Cfr. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio* in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II, *Le libertà civili e politiche*, Firenze: Vallecchi, 1969, pp. 381-428

6 Cfr. S. AMOROSINO, *Le semplificazioni in materia edilizia e paesaggistica: due parallele finora asimmetriche*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2014, Fasc. 3-4, pt. 1, pp. 361-367. Si veda anche E. BOSCOLO, *La nozione giuridica di paesaggio identitario ed il paesaggio 'a stati'*, in *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, Fasc. 1-2, pp. 57-77.

7 Cfr. MARIA A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè, 2006, p. 157 ss.

All'interno del perimetro del termine 'paesaggio' potrebbero rientrare anche i centri storici. Bisogna evidenziare come la tradizione legislativa di tutela dei beni paesaggistici non ha incluso i centri storici tra i beni soggetti a tutela paesistica. A partire dalla Legge Galasso, infatti, i centri storici non venivano contemplati tra le bellezze naturali soggette a vincolo paesaggistico-ambientale. Neppure il codice dei beni culturali e del paesaggio, originariamente, tendeva a prevedere una tutela per gli strumenti finalizzati allo sviluppo dei centri storici. Tuttavia, il Legislatore ha previsto un *percorso alternativo* volto a tutelare in via 'mediata' i centri storici: si fa riferimento alle attività di valorizzazione dei beni culturali. In particolare l'art. 10, comma 4, lett. g) considera come beni culturali "*gli spazi aperti urbani di interesse artistico o storico*". Il centro storico può rientrare a pieno titolo in questa definizione. In seguito alle modifiche al Codice dei beni culturali, apportate dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 l'assetto delle competenze relative alla tutela paesaggistica è stato modificato. La nuova stesura dell'art. 136, comma 1, lett. c) prevede, tra i complessi di cose immobili aventi valore estetico e tradizionale, i centri ed i nuclei storici. La dichiarazione di notevole interesse pubblico per questi ultimi, rientra nella sfera di competenza di apposite commissioni che vengono istituite dalle Regioni: di tali commissioni fanno parte il direttore regionale, il soprintendente per i beni architettonici e per il paesaggio ed il soprintendente per i beni archeologici competenti per territorio, nonché due responsabili preposti agli uffici regionali competenti in materia di paesaggio; i restanti membri, in numero non superiore a quattro, sono nominati dalla regione tra soggetti con qualificata, documentata e pluriennale professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio. Il Legislatore, dunque, ha inteso disciplinare nel Codice dei beni culturali e del paesaggio - riprendendo i principi già presenti nel Testo Unico del 1959 - una tutela indiretta per i nuclei storici⁸. È possibile apporre un peculiare regime vincolistico definito "vincolo indiretto" il quale consente di garantire un migliore e/o piena

⁸ Cfr. A. MORRONE, *Il diritto nelle città e nei centri storici*, Jovene, 2016, p. 74 ss.

fruizione dell'immobile principale, assicurandone anche la tutela, appunto, indiretta: ad esempio preservando le condizioni ambientali nell'area intorno all'immobile, inevitabili riflessi sul territorio urbano a rilevanza storica. Occorre, per ragioni intrinseche alla conformazione dei centri storici, individuare il limite che si pone tra gli interessi pubblici perseguiti - che in tal caso sono quelli di tutelare il patrimonio artistico e storico nonché quello di non danneggiare la *prospettiva e la luce* ovvero alterare *le condizioni di ambiente e di decoro* - e le posizioni dei privati proprietari degli immobili delle aree contigue ai centri storici. Si badi, a tal proposito, a quanto previsto dall'articolo 45 del Codice 42/2004 che stabilisce che il Ministero ha la facoltà di prescrivere le distanze, le misure e le altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo l'integrità delle cose immobili soggette alla tutela artistica e storica, che ne sia danneggiata la prospettiva e la luce o che ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro. Si pone, pertanto, un problema di individuazione dei limiti al potere discrezionale della pubblica amministrazione rispetto all'apposizione del vincolo c.d. indiretto: quest'ultimo rientra nella categoria generale dei limiti legali che possono essere frapposti al libero esercizio di un tipico diritto soggettivo assoluto, quale il diritto di proprietà. Tale limite opererà come strumento di definizione *in negativo* del contenuto del diritto. Nel caso dei centri storici, la salvaguardia del godimento da parte del pubblico dei beni che ne fanno parte deve essere particolarmente accentuata; da ciò ne deriva il fatto che i privati non avranno diritto a somme a titolo di indennizzo, dal momento che il c.d. vincolo indiretto rappresenta un *vero e proprio limite legale*.

I centri storici oggi, dunque, ricevono una immediata tutela nell'articolo 9 Cost. e possono essere considerati parte integrante dell'ambiente e, in quanto tali, devono essere considerati in sede di pianificazione territoriale. Si tenga presente che anche secondo la disciplina europea ed internazionale, il patrimonio storico ed archeologico è meritevole di tutela giuridica: si pensi, ad esempio, alla Carta di Venezia, alla Carta di Atene che prevedono una serie di

interventi sia a livello urbanistico sia a livello edilizio indirizzati alla tutela del patrimonio storico. D'altro canto, l'interesse alla tutela di un centro storico può divenire una questione di rilevanza internazionale, al fine di contribuire ad un miglioramento globale delle condizioni ambientali e di vita dei centri urbani⁹.

Volendo approfondire l'importanza della tutela che il legislatore nazionale ha riconosciuto al paesaggio, sovviene l'esigenza di ricordare una norma di portata internazionale: si fa riferimento all'art. 132 del Codice del 2004 il quale dispone, al primo comma, che *"La Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio"*. Il successivo comma secondo richiama, in particolare, la Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Firenze il 20 ottobre 2000, in applicazione della quale, in conformità ai principi costituzionali, si deve stabilire *"la ripartizione delle competenze in materia di paesaggio"*. I primi tentativi di elaborazione della nozione di 'paesaggio' si possono rinvenire tra autori come Predieri che lo descrive come *"un fatto fisico, oggettivo ma, al tempo stesso, un farsi, un processo creativo continuo, incapace di essere configurato come realtà o dato immobile; è il modo di essere del territorio nella sua percezione visibile"*. Il paesaggio è, dunque, *"la forma del territorio, o dell'ambiente, creata dalla comunità umana che vi si è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo"*.

La nozione di 'beni ambientali' è stata introdotta all'interno del nostro ordinamento con il decreto legge 14 dicembre 1974 n. 657, istitutivo dell'allora Ministero per i beni culturali e l'ambiente, che disponeva di un ufficio apposito, destinato ai beni ambientali, architettonici, archeologici, artistici e storici. Qualche anno dopo, il d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, attuativo della delega di cui alla legge 382/1975 sull'ordinamento regionale, introduceva una nozione più ampia di

⁹ Cfr. A. MORRONE, *Il diritto nelle città e nei centri storici*, p. 105 ss.

paesaggio, che spaziava dall'ambiente, considerato in senso stretto, al governo del territorio/urbanistica. L'attività normativa del legislatore degli anni '70 era, però, ispirata da una visione prettamente urbanistica del paesaggio.

In realtà, la locuzione "paesaggio" ha nella cultura contemporanea una molteplicità di significati, che è la risultante di un processo che, nel tempo, ha visto aggiungersi e stratificarsi le molteplici angolazioni da cui viene analizzato. Il paesaggio può essere considerato come storia, come spazio - fisico ed economico - come arte e come percezione. Si deve tenere anche presente il fatto che la nozione di 'paesaggio' deve essere tenuta distinta da quelle di 'ambiente', 'urbanistica' o 'governo del territorio', ambiti dai quali certamente il giurista può attingere elementi ed informazioni, ma non esaurire in essi le proprie ricerche¹⁰. Il paesaggio attiene, piuttosto, alla sfera della percezione umana e della elaborazione concettuale, per le quali gli elementi prettamente fisici e naturalistici del territorio costituiscono solo il punto di partenza. Si può ben osservare che vi sono profili di disciplina del territorio - inteso in senso lato e naturalistico - rispondenti a interessi e valori diversificati e specifici. La diversità degli interessi tutelati giustifica la diversità di regime e di concetto giuridici. La tutela della cultura identitaria dell'uomo e delle popolazioni stanziate su un determinato territorio conduce alla tutela del paesaggio; le possibilità di salvaguardia delle matrici ambientali in modo da assicurare la salute e la qualità della vita dell'uomo, degli insediamenti animali e vegetali porta alla tutela dell'ambiente; la salvaguardia e la gestione del corretto assetto e sviluppo delle trasformazioni urbanistico-edilizie del territorio conduce al governo del territorio, inteso come pianificazione e gestione urbanistica. La materia urbanistica ed edilizia e quella del paesaggio presentano molteplici profili di correlazione e di condizionamento, soprattutto da parte della disciplina paesaggistica nei confronti di quella urbanistica ed edilizia. I livelli di correlazione sono essenzialmente tre: il primo è quello delle pianificazioni, con la

10 S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, p. 52 ss.

sovraordinazione dei piani paesaggistici a quelli territoriali ed a quelli urbanistici, come già ricordato in premessa; il secondo è quello dell'imposizione dei vincoli paesaggistici *singolari* ex art. 136 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42) e della ricognizione dei vincoli *ex lege* (art. 142), i quali prescindono totalmente dall'esistenza e dal contenuto precettivo della pianificazione territoriale ed urbanistica (c.d. indipendenza del vincolo); infine vi è quello della gestione, con la *presupposizione* - nelle aree assoggettate a vincolo paesaggistico - dell'autorizzazione paesaggistica rispetto a tutte le procedure edilizie, dalla più complessa (il permesso di costruire) alla più semplice (la comunicazione senza asseverazione)¹¹.

3. Disciplina edilizia e vincoli ambientali.

Per comprenderne il coordinamento tra i vari livelli, ci concentreremo sul terzo ed ultimo livello, relativo alle gestioni puntuali - rispettivamente - dell'edilizia e del paesaggio nelle aree vincolate. A tal proposito, però, si tenga conto del fatto che esse devono essere esaminate alla luce delle *semplificazioni* procedurali via via intervenute per poi contestualizzarle alla crisi emergenziale attuale. Metteremo, per tale ragione, a raffronto le due discipline dell'edilizia e di quella paesaggistica. Dal raffronto delle due componenti, ne derivano problemi di coordinamento derivanti da fattori oggettivi e/o soggettivi. In primo luogo, quanto all'oggetto, la disciplina edilizia ha per oggetto le trasformazioni edilizie, mentre quella paesaggistica riguarda le modificazioni della forma visibile delle porzioni di territorio qualificate come paesaggisticamente rilevanti. Non meno importante è, poi, la questione strutturale che è strettamente connessa all'oggetto ed attiene alla diversità del *fine* perseguito dalla due funzioni amministrative. Mentre, infatti, la funzione

11 A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, Pt. 1, pp. 49-50; A. KISS, *Il diritto ad un ambiente più sano*, in A. Postiglione (a cura di), *Il diritto all'ambiente*, 1986, p. 29 ss.

amministrativa edilizia riguarda l'ordinato assetto del territorio e dei contesti edilizi, mediante il controllo della conformità (c.d. *compliance*) degli interventi proposti a precetti generali preesistenti, di varia natura giuridica (c.d. *standard*, piani regolatori o regolamenti urbanistici/edilizi); quella paesaggistica concerne la compatibilità tra la disciplina edilizia e/o urbanistica e l'effettivo assetto del territorio. La terza causa di difficoltà che si riscontra nel coordinamento tra le due discipline è, per così dire, contingente, in quanto deriva dal diritto positivo e riguarda la non corrispondenza tra le tipizzazioni normative degli interventi - ed il correlato regime giuridico - sul versante edilizio rispetto a quello paesaggistico¹².

In termini di concretezza e di procedimento formale, invece, al versante edilizio corrisponde il permesso di costruire ed a quello paesaggistico, invece, il procedimento ordinario di autorizzazione paesaggistica.

Non pare esservi una simmetria tra le due discipline (edilizia e paesaggistica) neppure per quanto riguarda gli interventi ricompresi nell'articolata categoria delle manutenzioni straordinarie. Sul versante edilizio, sono soggette a SCIA del privato, gli interventi straordinari - anche se riguardano parti strutturali dell'edificio - quali quelli di restauro di demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria, sagoma e prospetti ed anche quelli volti al ripristino di edificio, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Viceversa, sotto il profilo paesaggistico il regime dei vari tipi di interventi straordinari soggetti a SCIA è tuttora unitario, nel senso che è sempre prescritta l'autorizzazione.

Da notare che, oltre alle rilevate asimmetrie tra procedimenti "alleggeriti" sul versante edilizio e procedimenti, il più delle volte, non semplificati sul versante paesaggistico, vi è anche una possibile

12 MARIA A. SANDULLI, *Testo unico dell'edilizia*, Giuffrè, 2004, p. 242 ss.; R. GAMBINO, *Maniere di intendere il paesaggio*, in *Interpretazioni di paesaggio* (a cura di), Meltemi, 2002, p. 65 ss.

asimmetria in senso inverso in quanto l'art. 143, c. 4 d.lgs. 42 del 2004 prevede che il piano paesaggistico possa individuare: a) nell'ambito delle sole aree vincolate *ex lege* (art. 142) quelle nelle quali *non* è richiesta l'autorizzazione paesaggistica, salvo verifica di conformità - nel procedimento ordinato al rilascio del permesso di costruire - della conformità del progetto al piano paesaggistico e del piano urbanistico comunale; b) le aree vincolate di tutti i tipi gravemente compromesse e degradate nelle quali gli interventi effettivamente volti al recupero ed alla riqualificazione sono esonerati dall'autorizzazione paesaggistica.

Come si può constatare la complicazione è massima e le asimmetrie spesso appaiono ingiustificate ed irragionevoli. Le rilevate, molteplici, asimmetrie sono dovute al mancato coordinamento tra i plessi normativi di settore che sono il TUE ed il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La situazione si complica e diventa ancor più "asimmetrica" se si pensa, ad esempio, alla diversità di struttura precettiva tra il TUE - dal quale emerge continuamente la stratificazione storica delle norme - ed il 'Codice' - che risulta più compatto in quanto risultante di una rivisitazione degli istituti giuridici del diritto del paesaggio. Non solo, non bisogna tralasciare il fatto che la presenza di reiterate *novelle* legislative, introdotte il più delle volte mediante decretazioni d'urgenza, sul versante edilizio e (soprattutto, negli ultime sette anni) anche su quello paesaggistico; *novelle* tutte ispirate a dichiarate finalità semplificatorie.

È da notare, invero, che le semplificazioni - che pure in teoria dovrebbero accomunare sia il versante edilizio che quello paesaggistico - nel concreto hanno, almeno finora, aumentato le divaricazioni e le complicazioni. La spiegazione di questo apparente paradosso è da rinvenire nella diversa velocità, ed incisività, degli interventi di semplificazione delle norme del TUE, rispetto a quelli relativi alla disciplina delle autorizzazioni contenuta nel Codice dei

Beni Culturali e del Paesaggio e nel “collegato” regolamento di semplificazione d.P.R. n. 139 del 2010. Più precisamente: la semplificazione o *deamministrativizzazione* delle attività edilizie è andata molto più avanti di quella in materia paesaggistica e si è concretata in una sorta di allargamento ‘a cascata’ delle varie categorie di interventi diversi dalle nuove costruzioni e dalle ristrutturazioni urbanistiche, rimaste soggette al permesso di costruire. E così sono stati ampliati gli ambiti di applicazione del permesso di costruire in deroga, della SCIA e delle semplici comunicazioni, asseverate o non asseverate. Viceversa, il processo di semplificazione in materia di procedimenti autorizzatori paesaggistici è stato molto più lento e, fino al decreto Sblocca Italia, rimasta a metà strada. Una delle ragioni principali di tale fenomeno, se così può essere definito, è la delicatezza della disciplina di tutela del paesaggio, di rilevanza costituzionale, che ammette semplificazioni ragionate e non amputazioni semplicistiche e demagogiche¹³.

Volgendo lo sguardo a quello che viene definito il rapporto giuridico amministrativo tra la pubblica amministrazione ed il privato che è sicuramente fondamentale per il tema di cui ci stiamo occupando in questa sede, vi sono differenti modulazioni che il controllo pubblicistico sull’intervento del privato ha ricevuto nel nostro ordinamento, a mano a mano che si accentuava il processo di semplificazione procedurale nonché di frammentazione/moltiplicazione dei titoli abitativi. Ciò a cui si sta alludendo sono le discipline dei tempi endoprocedimentali, il silenzio assenso con le sue eccezioni in sede di permesso di costruire, i poteri del Comune in caso di DIA e SCIA¹⁴, la garanzia dell’interesse pubblico

13 A. BARTOLINI, *Patrimonio culturale e urbanistica*, Relazione generale al XIX Convegno nazionale Aidu (Associazione Italiana Docenti Universitari), “Governo del territorio e patrimonio culturale”, Bari-Matera 30 settembre-1 ottobre 2016 in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2016, Fasc. 3, pt. 1, pp. 10-39; R. TAMIOZZO (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004*, n. 42, 2005, Giuffrè, p. 625 ss.

14 R. OLLARI, *Il giallo della D.i.a. (Denuncia di inizio attività edilizia)*, Relazione al Seminario di studi giuridici, Parma, 24 maggio 2002, in *I Tribunali amministrativi regionali*, 2003, Fasc. 4, Pt. 2, pp. 209-235. Per un maggiore approfondimento sulle competenze in tema di SCIA e DIA, si vedano Corte Cost., 9 maggio 2014, n. 121,

della celerità (e della semplificazione). Tutte queste componenti appena elencate dipendono, nella maggior parte dei casi, sia da un adeguato funzionamento dell'apparato organizzativo dei Comuni - per le ragioni indicate nella prima parte del discorso - che dalla capacità dell'ordinamento di assicurare adeguata tutela giurisdizionale ai privati.

La situazione si complica se pensiamo anche all'apparato sanzionatorio. Esso, infatti, non si rivela più adeguato a garantire l'interesse pubblico e da questa prospettiva meglio si comprende anche come l'interesse a sostenere la crescita economica, ormai entrato a far parte del fascio di interessi coinvolti nella gestione del controllo urbanistico edilizio sul territorio, non possa più arrivare a sostituire, assorbendolo, l'interesse della collettività ad un equilibrato utilizzo di un bene tipicamente consumabile qual è il territorio oggetto della pianificazione urbanistica. Né sarebbe ragionevole opporre a questo interesse alla competitività, certamente presente con una sua particolare rilevanza in questa materia e non solo come valore trasversale all'ordinamento, esclusivamente limiti 'esterni speciali',

Corte Cost., 16 luglio 2012, n. 188 in cui si afferma che è inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, promossa dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli articoli 3, 97, 114, 117, terzo comma, e 118 Cost., che ha aggiunto al comma 4 dell'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), la previsione per cui l'intervento dell'amministrazione è consentito decorso il termine di 60 giorni indicato dal comma 3, "ovvero" quello di 30 giorni, previsto per la sola materia edilizia, dal comma 6-bis, posto che il dubbio interpretativo formulato dalla ricorrente, secondo cui il comma 4 restringerebbe il potere di intervento successivo delle amministrazioni locali preposte al governo del territorio, limitandolo ai soli casi indicati di potenziale pregiudizio agli interessi primari selezionati dal legislatore, mentre il comma 6-bis, subordinando l'attività di vigilanza sullo sviluppo del territorio al rispetto del solo comma 4, implicherebbe che lo stesso potere generale di autotutela decisoria assicurato dal comma 3 non sia più esercitabile nella materia edilizia, in quanto surrogato dal potere conferito dal comma 4, non ha alcun nesso logico e giuridico con la norma impugnata, con cui il legislatore si è limitato a coordinare il comma 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, come introdotto dall'art. 49, comma 4-bis, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, con la previsione normativa sopraggiunta, secondo cui, per la sola materia edilizia, il termine concesso all'amministrazione per vietare l'attività è di 30 giorni, anziché di 60.

derivanti dalla tutela degli interessi differenziati, ambientali e paesaggistico culturali.

4. Il difficile coordinamento fra la disciplina degli usi civici e le competenze in materia di paesaggio e ambiente.

Essi, infatti, non possono esaurire l'ambito degli interessi pubblici in materia di uso del territorio, sia per la sua natura di risorsa insufficiente il cui utilizzo deve essere garantito anche alle generazioni future, sia perché in questo modo si corre il rischio anche di accentuare una concezione rigida di questi interessi 'forti', scorporata dalla realtà territoriale sulla quale essi vengono a gravare, facendone una sorta di categoria antagonista e non invece un insieme di interessi a tutela rafforzata che però devono venire valorizzati a qualsiasi livello dell'ordinamento, coordinandosi in modo equilibrato e proporzionato con la disciplina degli usi possibili del territorio.

Altro non meno importante interesse permanente ed immanente per il nostro ordinamento è sicuramente quello di procedere ad una razionalizzazione del sistema, primariamente in funzione della certezza del diritto, l'unico bene in grado di assicurare quella valutazione *ex ante* di costi e benefici dell'intervento capace di soddisfare anche l'interesse, ormai proprio della collettività e non più radicato in capo ai singoli privati, a sostenere il mercato e gli investimenti.

Certamente, se si guarda al quadro normativo che si è tracciato, diventa necessaria la costruzione di un nuovo sistema, all'interno del quale è entrato a pieno titolo tra gli interessi pubblici coinvolti anche quello alla competitività, che dovrà trovare un '*proporzionamento*' adeguato, un equilibrio, nel rapporto con l'interesse al controllo sugli usi e le trasformazioni del territorio e con gli interessi privati alla realizzazione degli interventi e alla stabilità delle situazioni giuridiche oltre che, naturalmente, con gli interessi differenziati. Tra gli interessi

differenziati - se così possono esser definiti - meritevoli di tutela all'interno del nostro ordinamento giuridico vi sono i cosiddetti *usi civici*. Secondo una recente affermazione del Consiglio di Stato "*l'uso civico consiste in un diritto reale che conferisce il potere di godimento su beni comuni ai membri di una determinata collettività, "normalmente" coincidente con la popolazione di un Comune*"¹⁵. In sostanza, le collettività - sia nel loro insieme sia in capo al singolo *uti civis* - vantano nei confronti dei relativi beni un diritto collettivo di natura reale che si esercita in forma "duale" con il Comune il quale, ente esponenziale dei diritti della collettività, ordinariamente li amministra in suo nome, mentre per iniziative di carattere straordinario è sottoposto alla diretta ed indefettibile vigilanza della Regione. Tuttavia, vi è chi si sofferma a pensare ad essi come connotati da una semplice aspettativa del privato a che gli usi civici siano rispettati. Anche gli usi civici, dunque, fanno parte del perimetro entro cui si trovano le diverse tipologie di aree vincolate. Occorre preliminarmente tentare di fornire una definizione quantomeno esaustiva di usi civici: essi sono quei diritti, la cui titolarità spetta ad una collettività di persone basata su un determinato territorio (i *cives*), di trarre alcune utilità da beni altrui (principalmente, le terre, l'acqua ed i boschi) al fine di soddisfare principalmente bisogni primari (cosiddetti diritti di uso civico in senso proprio o *ius in re aliena*). L'origine medioevale e germanica di tali diritti di uso civico e la loro diffusione durante il feudalesimo spiega il fatto che le utilità oggetto del diritto siano prevalentemente collegate all'agricoltura, alla pesca, alla caccia, alla raccolta e alla pastorizia. È, inoltre, generalmente riconosciuto che gli usi civici abbiano natura di diritti reali su cosa altrui, secondo alcuni riconducibili alle servitù prediali, e siano inalienabili ed imprescrittibili. Per la loro rilevanza quantitativa e per la struttura giuridica dell'istituto, essi trovano la loro disciplina in varie fonti normative: prima fra tutte, la legge 16 giugno 1927, n.

15 Cfr. Cons. St., Sez. III, 26 luglio 2018, n. 4591.

1766¹⁶. Già a partire da quest'ultima, gli usi civici vengono delineati come diritti reali millenari di natura collettiva, volti ad assicurare un'utilità o comunque un beneficio ai singoli appartenenti ad una collettività. La qualificazione dei beni di uso civico come beni di interessi paesaggistico è enfatizzata dalla giurisprudenza costituzionale che con una recente sentenza del maggio 2017, n. 103 ha ribadito che *"l'istituto degli usi civici rileva oggi principalmente per la finalità di salvaguardia paesaggistica del territorio e dell'ambiente, la quale è di competenza esclusiva statale"*. A ciò si aggiunga il fatto che, secondo una stima, circa il 25% della superficie forestale nazionale rientrerebbe tra i demani civici: la legge quadro in materia di parchi e riserve naturali - che è la L. 6 dicembre 1991, n. 394 - ha considerato i beni di uso civico ai fini di una specifica considerazione nel piano dei parchi naturali nel regolamento e nel piano dei parchi naturali, prevedendo la liquidazione dei diritti di caccia o altri usi civici.

Il legislatore, nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12 della legge 1766/1927 stabilisce che *"per i terreni di cui alla lettera a) si osserveranno le norme stabilite nel capo 2° del titolo 4° del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267.*

I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale (ora Ministero dell'agricoltura e foreste), alienarli o mutarne la destinazione. I diritti delle popolazioni su detti terreni saranno conservati ed esercitati in conformità del piano economico e degli articoli 130 e 135 del citato decreto, e non

16 A livello di legislazione ordinaria, la principale fonte disciplinante gli usi civici ed i demani collettivi è stata per lungo tempo la L. 1766/1927, a cui ora si aggiunge la nuova normativa in materia di domini collettivi. La L. n. 1766/1927, a cui si accompagnava il regolamento di esecuzione di cui al R.D. n. 332/1928, all'epoca della sua emanazione aveva come scopo quello di unificare in un unico testo nazionale le diverse normative in materia precedenti l'Unità d'Italia. Dalla fine del '700 in poi, dunque a seguito della rivoluzione francese e con la caduta dell'*ancien régime*, si è infatti assistito alla nascita del c.d. individualismo agrario, che ha portato con sé l'avversione verso la gestione collettiva delle terre agricole ed ai fenomeni della liquidazione degli usi civici gravanti su terre private (in natura, tramite lo scorporo, o in denaro) e della quotizzazione delle terre. Tramite la L. 1766/1927, dunque, una parte di territorio agricolo è stato riportato nell'ambito della proprietà privata individuale.

potranno eccedere i limiti stabiliti dall'art. 521 del Codice civile (ora art. 1021 c.c. 1942). In tale direzione, pertanto, i beni di uso civico sono di norma inalienabili, incommerciabili ed insuscettibili di usucapione e, conseguentemente riconducibili al regime giuridico della demanialità. In sostanza le collettività – sia nel loro insieme sia in capo al singolo *uti civis* – vantano nei confronti dei relativi beni un diritto collettivo di natura reale. In tale contesto, non si può non fare accenno alla legge 29 giugno 1939, n. 1497 “*Protezione delle bellezze naturali*” (ora abrogata) che aveva sottoposto a vincolo intere categorie di beni a causa del loro notevole interesse pubblico. Tale legge ha rappresentato il momento finale di un vivace e articolato dibattito sulle modalità di tutela più adatte alla disciplina del paesaggio giunto al termine con la decisione di separare le discipline della tutela dei beni storico-artistici e delle bellezze naturali in due leggi (l. 1089 del 1939 e l. 1497 del 1939), sebbene l’Amministrazione deputata alla tutela rimanesse, in entrambi i casi, la Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti, presso l’allora Ministero dell’Educazione Nazionale.

La legge 8 agosto 1985, n. 431 o cosiddetta *Legge Galasso* (ora abrogata) approvava, in sede di conversione, il D.L. n. 312/1985 che nella sua premessa recitava: “*Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni dirette alla tutela dei territori costieri e contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d’acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle università agrarie, delle zone gravate da usi civici, delle zone umide e dei vulcani*”.

Il decreto-legge suindicato ha rappresentato, come anche evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, che il decreto legge suindicato ha introdotto una tutela del paesaggio *integrale* e *globale* implicante una riconsiderazione assidua nazionale alla luce del valore estetico-culturale, come previsto dall’art. 9 della Costituzione.

Da ultimo, la recente legge posta a tutela dei beni civici che è la legge 20 novembre 2017, n. 168 (*Norme in materia di domini collettivi*) ha

enfaticizzato ancor di più rispetto al passato - laddove per passato ci si riferisce alla legge 16 giugno 1927, n. 1766 nonché al successivo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 - i principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo pastorale, come previsto dall'art. 3, comma 3 della legge suindicata. Inoltre, il successivo comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante *ex lege* sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs. 142, comma 1, lettera h) *"garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio"*.

Ne discende che, per quanto riguarda la fattispecie in esame, non è stato modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione contemplato dalle richiamate disposizioni dello scorso secolo. Per chiarire la portata delle norme concernenti la competenza statale e/o regionale della disciplina degli usi civici - facendo particolare riferimento al loro regime di destinazione d'uso - è opportuno ripercorrere l'evoluzione normativa che si è susseguita nel tempo. L'articolo 29 della legge n. 1766 del 1927 stabilisce che i commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento ed alla rivendica delle terre, inoltre, si stabilisce anche che *"i commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate"*. Tale norma è stata più volte oggetto di questioni di legittimità costituzionale a seguito del trasferimento delle

funzioni commissariali. In particolare, le sentenze 345/1997¹⁷, 46/1995¹⁸, 133/1993¹⁹ hanno evidenziato che la giurisdizione ufficiosa in via principale riceve nuova autonoma giustificazione dall'interesse della collettività nazionale alla conservazione dell'ambiente, per la cui tutela le zone gravate da usi civici sono sottoposte al vincolo paesaggistico. Tale argomento è stato, in seguito, ripreso e posto alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale - da parte della

17 In Corte Cost., 21 novembre 1997, n. 345 si stabiliva che è costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 3, comma 1 cost. (canone della ragionevolezza), la Legge Regionale Abruzzo 27 aprile 1996 n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse) - ove si stabiliva, al comma 1 dell'art. unico, che gli impianti a rete pubblici o di pubblico interesse *"si configurano come opere di urbanizzazione e pertanto non necessitano di conformità urbanistica e non sono soggette a concessione edilizia, ma a semplice autorizzazione da parte delle amministrazioni comunali"*, e si prevedeva, al comma 3, che, *"nei casi in cui le predette opere o impianti e relativi accessori debbano insistere su terreni di natura civica, il provvedimento autorizzatorio del sindaco "determina l'immediata utilizzabilità dei suoli, concretando una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni, non ricorrendo la fattispecie di cui agli art. 12 Legge n. 1766 del 1927 nonché art. 41, R.D. n. 332 del 1928 e art. 6 L. reg. n. 25 del 1988"* - in quanto la legge impugnata si pone in irrimediabile contrasto con la legislazione nazionale, perché le norme statali contenute nella Legge 16 giugno 1927 n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel regno, e nell'art. 41 R.D. 26 febbraio 1928 n. 332 e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le Regioni ai sensi degli art. 117 e 118 Cost. La legge censurata frustra entrambi gli interessi in giuoco, generali (laddove la disciplina statale prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche) e locali (laddove la legislazione regionale, incentrata sul procedimento successivo di autorizzazione, implica necessariamente la consultazione delle popolazioni interessate), escludendo espressamente questi procedimenti sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas e allo smaltimento dei liquami, costituisca una *diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni*, mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete, e cioè formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate di esecuzione Legge n. 1766 del 1927, richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria sub lett. a) dell'art. 11 l. n. 1766 del 1927 e, qualora inclusi in questa, alienati o mutati nella destinazione previa l'autorizzazione ministeriale - art. 12 - ora regionale - art. 66 D.p.R. n. 616 del 1977 - autorizzazione che non assorbe le valutazioni del Ministro per i beni culturali e ambientali ai sensi dell'art. 7 l. 29 giugno 1939 n. 1497; nonché con la legislazione riguardante i territori montani (l. 31 gennaio 1994 n. 97, nuove disposizioni per le zone montane), che ha dettato alcuni

sentenza n. 345/1997 - del menzionato articolo 29, comma secondo, della legge 1766 del 1927 *“nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d’ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell’articolo medesimo”*. la Corte, infatti, ha scelto di salvaguardare il

principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117 Cost., per la salvaguardia e la valorizzazione di dette aree, le quali, conformemente all'art. 44 Cost., rivestono carattere di preminente interesse regionale; sicché - essendovi stretta connessione fra l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla l. n. 1497 del 1939, sancito dall'art. 1, lett. h), l. 8 agosto 1985 n. 431 e garantito dal potere di iniziativa processuale dei commissari, e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli art. 117 e 118 cost. - la legge censurata frustra entrambi gli interessi in giuoco, generali (laddove la disciplina statale prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche) e locali (laddove la legislazione regionale, incentrata sul procedimento successivo di autorizzazione, implica necessariamente la consultazione delle popolazioni interessate), escludendo espressamente questi procedimenti sul presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas e allo smaltimento dei liquami, costituisca una *“diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni”*, mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete, e cioè formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate.

18 Si veda Corte Cost., 20 febbraio 1995, n. 46 secondo la quale *“la nuova giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, espressa nella sentenza 28 gennaio 1994, n. 858, secondo cui la giurisdizione d’ufficio originariamente attribuita al commissario per gli usi civici è “in toto” cessata in seguito all’attribuzione alle Regioni delle funzioni amministrative già esercitate dal commissario, ascrive all’art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, un significato normativo che non ammette un organo statale ad agire in via preventiva davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell’interesse della comunità nazionale alla conservazione dell’ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesistico. Tale significato normativo non è consono con l’art. 24, primo comma, Cost., coordinato con l’art. 3 Cost., nonché con l’art. 9, che il detto interesse garantisce insieme con l’art. 32 (che l’art. 1 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, (legge quadro sulle aree protette) accoppia al primo). Ed invero, anche se dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l’attribuzione al commissario di un potere di impulso processuale, tra la situazione ordinamentale attuale e la situazione anteriore nella quale - con incerta legittimità dal punto di vista dell’art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. - il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato dalla Corte*

potere di iniziativa processuale dei Commissari in attesa che il legislatore riordinasse la materia.

L'articolo 5 della legge 491 del 1993, tuttavia, è stato abrogato dall'articolo 1 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (*Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale*). Non solo, la Corte Costituzionale, investita nuovamente della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927 ha ritenuto che il novellato art. 111 Cost. non costituisse un nuovo parametro costituzionale idoneo al superamento del criterio di "legittimità provvisoria" della norma suindicata.

Premesso ciò, preme evidenziare uno degli aspetti maggiormente problematici della disciplina *de qua* rappresentato dall'area di maggiore scontro tra la competenza esclusiva statale e quella concorrente/residuale delle Regioni, da un lato e, tra la competenza pubblicistica in materia e gli interessi dei privati, dall'altro. Si fa riferimento alla cosiddetta *sclassificazione o cessazione del vincolo paesaggistico* e al *mutamento di destinazione dell'uso civico*. La Costituzione prevede la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale (art. 117, secondo comma, lett. s) ed a sua volta la normativa statale (in particolar modo gli artt.135, 142 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio) affida congiuntamente a

Costituzionale, "in attesa del riordino generale della materia degli usi civici" preannunciato dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491. Pertanto - assorbite le censure riferite agli artt. 104 e 108 Cost. - deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui - come interpretato dalla Corte di Cassazione - non consente la permanenza del potere di iniziativa processuale in questione".

19 Cfr. Corte Cost., 1 aprile 1993, n. 133 a rigore della quale è il Commissario degli usi civici ad avere il potere di promuovere d'ufficio i giudizi di sua competenza: potere che non può ritenersi venuto meno a seguito del trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative di cui, fino al D.P.R. n. 616 del 1977, era titolare lo stesso Commissario, in quanto il suddetto potere è riferibile *all'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici* nella misura in cui ciò contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (art. 1 della Legge n. 431 del 1985), la cui tutela non può essere rimessa esclusivamente a soggetti portatori di interessi locali - quali le Regioni e le popolazioni titolari dei diritti civici - ma postula anche il potere di azione giurisdizionale in capo ad un organo di giustizia, sia pur diverso dal commissario-giudice.

Stato e Regione la disciplina del piano paesaggistico: nell'ambito di questa competenza sono inclusi anche la ricognizione, la delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla rappresentazione delle aree assegnate alle università agrarie e delle zone gravate da usi civici nonché la determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione. Tale normativa viene ricondotta - per pacifico orientamento giurisprudenziale - alle norme di grande riforma economico-sociale, le quali rappresentano un limite alla potestà legislativa anche delle regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale. La competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e dal relativo regolamento di attuazione R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, nonché quelli inerenti il mutamento di destinazione²⁰.

Tali disposizioni, non essendo state abrogate dalla legge 20 novembre 2017, n. 168, non fanno venire meno il fatto che sia proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata tra Stato e Regione, la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso il mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi e - solo in casi di particolare rilevanza - per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale, infatti, il mutamento di destinazione ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria. La *ratio* di tale regola sta nell'attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, *uti singuli et cives*, del potere di vigilare a che la nuova

20 Cfr. M. CENINI, *Usi civici e beni collettivi - Diritti collettivi e ambiente: gli usi civici nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2018, pt. 8, p. 1838; si veda anche V. CERULLI IRELLI-V. DI MARCO (a cura di), *Usi civici. I problemi attuali e le prospettive di riforma*, Atti del Convegno di Rocca S. Maria, 8-9 ottobre 1993, Firenze, 1995.

utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesistico ambientale che l'ha determinata.

Sia il mutamento di destinazione che la c.d. "sclassificazione" dei beni civici, pertanto, possono avvenire solo attraverso un procedimento concertato Stato - Regione; in quest'ultimo caso, l'intervento statale è finalizzato a far valere gli interessi al mantenimento del bene ed a verificare se sussistano o meno delle condizioni per la loro stessa conservazione. La recentissima disciplina legislativa in materia di domini collettivi (L. 20 novembre 2017, n. 168) conferma questa impostazione ed il regime di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale dei cd. "beni collettivi"²¹.

Un recente orientamento giurisprudenziale contenuto nelle sentenze 10 aprile 2018, n. 113 e 4 luglio 2018, n. 178²² nel ribadire che il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera della competenza delle Regioni, afferma che la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. Il regime dominicale, pertanto, atterrebbe alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato. L'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione - e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione - di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli.

21 Cfr. L. PRINCIPATO, *Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizioni degli interessi (Osservazione a Corte cost. 11 maggio 2017 n. 103)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, Fasc. 3, Vol. 62, pp. 1051-1063.

22 Con sentenza n. 178/2018, la Corte Costituzionale accoglie il ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, dichiarando l'incostituzionalità degli artt. 13, 29, 37, 38 e 39 della L.R. Sardegna n. 11/2017 per contrasto con l'art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione. In particolare, la Consulta sancisce che alla Regione Sardegna non spetta la competenza di mutare la destinazione degli usi civici.

Per concludere, dall'analisi appena prospettata, emerge dunque che mediante la tutela dei beni civici si attua anche, se non soprattutto, la tutela dell'ambiente. Ne consegue la possibilità, pertanto, di elevare le terre civiche a veri e propri beni ambientali come tra l'altro confermato dalla nuova disciplina sui domini collettivi che conferisce a tali beni grande rilevanza per la vita e lo sviluppo delle collettività locali.

Nel dover dar conto di tutti questi elementi appena menzionati, il quadro che sta emergendo e che, salvo scelte sostanziali diverse, dovrebbe trovare un riordino razionale, sembra sostanzialmente rovesciato e ruotare invece direttamente (cosa che oggi avviene in modo estremamente complicato, lacunoso e discutibile) attorno ai procedimenti propri dei singoli titoli abilitativi, declinati e proporzionati in ragione delle specificità del singolo intervento e dell'interesse, privato e pubblico, ad una sua realizzazione in tempi adeguati, assicurando un risultato stabile all'investimento effettuato.

Ciò che, purtroppo, viene sacrificato o che comunque oggi non trova adeguata protezione è certamente l'interesse pubblico all'uso equilibrato del territorio; fatto che, peraltro, richiederebbe anche un'appropriata riflessione sugli strumenti da utilizzare per assicurare una risposta ai bisogni che gravano sul territorio e per evitare il consumo di suolo. Dall'altro lato però, ciò che bisogna controbilanciare - mentre manca - è la garanzia fondamentale e imprescindibile della certezza del diritto. Il quadro si complica se si pensa alla totale assenza di coordinamento tra normativa statale e normativa regionale²³. O meglio, tra quel potere statale preposto alla

23 A tal proposito, si verifica non di rado che associazioni come le c.d. Università agrarie si scontrano con i diritti vantati dalle società che svolgono la propria attività su terreni gravati da usi civici. In particolare, val la pena ricordare il caso della Società Rocchetta S.p.A.; quest'ultima è titolare di una concessione per la coltivazione del giacimento dell'acqua minerale denominata "Rocchetta", sita in Gualdo Tadino. È accaduto che con Deliberazione della Giunta Regionale dell'Umbria n. 701 del 17 febbraio 1993, è stata accordata alla Rocchetta S.p.A. la proroga anticipata per vent'anni, a decorrere dal 16 febbraio 2002, fino al 16 febbraio 2022. Successivamente, la stessa Giunta Regionale ha concesso un ampliamento della superficie con un'ulteriore deliberazione. La Comunità Agraria Appennino Gualdese, ai fini del perseguimento dei suoi scopi di salvaguardia e

apposizione del vincolo paesaggistico ed il rispettivo potere regionale. La normativa di riferimento, e cioè gli articoli 138 comma 3 e 141 del D.Lgs. 42/2004, dovrebbe essere di per sé sufficiente a fornire una risposta esaustiva ed univoca in merito alla qualificazione attribuita dal legislatore alla potestà amministrativa che sfocia nel potere ministeriale di imposizione dei vincoli paesaggistici. Tali riferimenti normativi appena menzionati demarcano in modo netto come, all'interno del complessivo e complesso sistema di amministrazione del paesaggio un'area di intervento statale (*recte*, il potere ministeriale) di dichiarare il notevole interesse pubblico, sotto il profilo paesaggistico, di immobili ed aree riconducibili alle tipologie di cui all'art. 136 del Codice, risulta manifestamente connotato dalla più ampia autonomia rispetto all'omologo e concorrente potere regionale. Il semplice richiamo alle norme di cui agli artt. 138, comma 3, e 141 del Codice sarebbe in grado da solo di palesare la connotazione del potere statale di imposizione del vincolo. A dispetto della rubrica dell'art. 138, è nel terzo comma che il legislatore delle "*seconde correzioni ed integrazioni*" al Codice ha collocato la "*norma costitutiva del potere*" di imporre - *ex parte Status* - vincoli paesaggistici a salvaguardia dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici, espressi da immobili od aree individuabili sul territorio nazionale e riconducibili ad una (o più) delle *species* contemplate dall'art. 136 del Codice. Ciò che senza dubbio, però, non è dato in essa riscontrare è la presenza di una norma d'azione che subordini l'attivazione del potere statale di individuazione dei beni paesaggistici, ad una qualche "*vicenda*" concernente l'esercizio - o il mancato esercizio - dell'omologo potere regionale²⁴.

conservazione del patrimonio gravato da uso civico e di tutela dei diritti della popolazione relativi agli stessi terreni, contesta la proroga della concessione di acqua minerale di cui la società Rocchetta S.p.A. è destinataria.

24 Si vedano *ex multis* Corte Cost., 11 maggio 2017, n. 103, secondo cui la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del R.D. n. 332/1928. Le autorità competenti devono essere oggi individuate nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e nella regione. I beni d'uso civico sono inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale

Né, tantomeno, è possibile imbattersi in una disposizione che imponga al MiBAC di acquisire il previo consenso della Regione (territorialmente interessata), sulla determinazione statale di tutela paesaggistica. La mera sussistenza di una norma di azione costitutiva, in capo al Ministero, del dovere di richiedere, preventivamente, un motivato parere alla Regione sul cui territorio graverà il vincolo, non pare in grado infatti, di determinare una tale conformazione restrittiva del potere ministeriale. E ciò in ragione di un'ulteriore constatazione legislativa, supportata da una considerazione del sistema: da un lato, il parere regionale risulta legislativamente configurato come prescindibile per decorrenza del termine di trenta giorni dalla richiesta ministeriale; dall'altro trattandosi di un parere non vincolante, il Ministero potrà disattendere le eventuali rimostranze regionali all'apposizione del vincolo, facendo leva sull'asserito valore primario ed assoluto dell'interesse pubblico alla salvaguardia del paesaggio. Nell'attività di produzione normativa finalizzata alla c.d. codificazione del diritto del paesaggio, il legislatore statale ha conclusivamente optato - nonostante le opposizioni ed i tentativi regionalisti²⁵ - per una *duplicazione perfetta* del potere amministrativo di imposizione dei vincoli paesaggistici, ritenuta forse più rispettosa del principio fondamentale di cui all'art. 9 della Costituzione, che

subordinato alle specifiche condizioni di legge ed equiparabile alla sdemanializzazione. Oltre alle ipotesi di mutamento di destinazione, che sostanzialmente rimodellano il vincolo ambientale verso una nuova finalità comunque conforme agli interessi della collettività, devono assolutamente soggiacere al meccanismo concertativo le ipotesi di sclassificazione, che sottraggono in via definitiva il bene alla collettività ed al patrimonio tutelato; oppure Corte Cost., 24 luglio 2012, n. 207 in cui si afferma, sebbene con riguardo alla Provincia Autonoma di Trento, che il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, come regolato dall'articolo 6, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni), rientra nella materia della tutela del paesaggio e, pertanto, riconducibile alla finalità di definire i livelli essenziali delle prestazioni, che trascende l'ambito delle materie per assurgere a competenza idonea a investire ogni settore assicurando sull'intero territorio nazionale il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle.

²⁵ Si veda, *Parere sullo schema di D.lgs. ai sensi dell'art. 10, comma 4 della legge 6 luglio 2002, n. 137.*

assegna alla repubblica il precipuo compito di tutelare il paesaggio della Nazione²⁶.

Un siffatto assetto dei poteri vincolistici è il prodotto di un *revirement* legislativo ripristinatorio di quella equilibrata distribuzione tra Stato e Regioni della funzione di individuazione dei beni paesaggistici, che ha caratterizzato il sistema italiano di amministrazione del paesaggio dalla prima regionalizzazione delle funzioni di tutela paesaggistica, sino alla riforma codicistica del 2004.

5. Emergenza e attività edilizia funzionale alla ricostruzione.

Volendo e tentando di contestualizzare tali premesse normativo-giuridiche in quella che è l'attualità (purtroppo) costellata da eventi ambientali spiacevoli che hanno comportato un'incresciosa sovrapposizione di fonti legislative, creando una iper-regolamentazione frastagliata di norme d'urgenza, inizieremo col ricordare del decreto legge 28 aprile 2009 n. 39 "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile*" convertito dalla Legge 24 giugno 2009 n. 77, art. 2 bis. Essa contiene, oltre all'obbligo di trasmissione annuale da parte

26 A proposito delle problematiche connesse alla competenza - ai limiti della conflittualità - tra Stato e Regioni, si vedano A. BERLUCCHI, *Il parere tardivo espresso dalla Soprintendenza per i beni architettonici e paesaggistici ex art. 146 d. lgs. n. 2004/42: spunti di riflessione*, Nota a Cons. Stato, Sez. VI, 9 agosto 2016, n. 3561 in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2017, Fasc. 1, pt. 1, pp. 128-138; C. P. SANTACROCE, *Sul potere ministeriale di imposizione dei vincoli paesaggistici*, Relazione al Convegno sul tema *Gestione dei vincoli paesaggistici e semplificazione dei regimi autorizzatori*, Padova, 16 settembre 2010 in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2011, Fasc. 1, pt. 2, pp. 92-123; si veda anche *ex multis* Corte Cost., 18 luglio 2014, n. 210 secondo cui è incostituzionale l'art. 1 della legge regionale della Sardegna 2 agosto 2013 n. 19, nella parte in cui: a) non prevede la tempestiva comunicazione del piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producano prima, e al di fuori, del piano paesaggistico regionale e b) prevede che i comuni possano *attuare* processi di transazione giurisdizionale, invece che *proporre* tali processi.

del Governo al Parlamento di una relazione informativa sullo stato di avanzamento del processo di ricostruzione delle zone colpite dal sisma del 6 aprile del 2009 in Abruzzo, prevede anche una serie di interventi in materia di ricostruzione privata e pubblica, sviluppo del territorio e delle attività produttive, spese obbligatorie successive alla fase di emergenza ed altri interventi relativi all'emergenza ed al primo soccorso delle popolazioni colpite. Con la cessazione dello stato di emergenza e il ritorno alla gestione ordinaria, l'art. 67 *ter* della Legge 134/2012 ha assegnato agli Uffici Speciali, tra l'altro, il compito di curare l'istruttoria finalizzata all'esame delle richieste di contributo per la ricostruzione degli edifici privati.

La *governance* e l'organizzazione attuale dell'intervento di ricostruzione in Abruzzo sono state definite dal Decreto Legge n. 83/2012²⁷ e precisate da diversi atti successivi. Quanto alle competenze istituzionali, reimpostando il sistema di *governance* su principi di centralità del territorio nei processi di ricostruzione e rivitalizzazione socioeconomica da parte dei Comuni, delle Province, delle Regioni e delle Amministrazioni Centrali all'interno di un contesto strutturale di coordinamento nazionale, esse si connotano da una piena responsabilizzazione nell'assunzione degli obiettivi di ricostruzione, rilancio dell'attrattività e sviluppo delle aree colpite dal sisma come pratica ordinaria della propria azione politica ed amministrativa. Tra i programmi di sviluppo, il comma 12 D.L. 78/2015²⁸ ha destinato una quota fissa degli stanziamenti annuali di bilancio ad interventi di sviluppo, da coordinare in un programma capace di assicurare effetti positivi di lungo periodo in termini di valorizzazione delle risorse territoriali, produttive e professionali²⁹.

27 Si veda Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83.

28 Decreto-Legge 19 giugno 2015, n. 78.

29 Cfr. *Relazione XVI Legislatura sullo stato di avanzamento del processo di ricostruzione post-sismica nella regione Abruzzo* in www.senato.it.

Con particolare riguardo alla ricostruzione privata, al fine di garantire il tempestivo rientro dei proprietari nelle loro abitazioni, il comma 7 *ter* ha disposto la facoltà di eseguire lavori di riparazione/ricostruzione di edilizia privata in regime di anticipazione finanziaria da parte dei proprietari o degli aventi titolo, nel rispetto dei limiti e dell'ordine di priorità di erogazione del contributo, concesso dai comuni e senza oneri aggiuntivi per l'ente locale, il cui credito non può essere a nessun titolo ceduto o offerto in garanzia. Per quel che invece concerne i beni culturali, quali le chiese e gli altri edifici di culto, si prevede che in tali casi la Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Abruzzo assuma la veste di stazione appaltante, restando ferma la necessità del parere, obbligatorio e non vincolante, della Diocesi competente, nel procedimento di approvazione e ricostruzione degli edifici. Dunque, l'autorità pubblica di riferimento può acquisire le progettazioni già redatte alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto e depositati presso gli uffici competenti, verificandone la conformità alla normativa degli appalti pubblici e la compatibilità con i principi della tutela, nonché la rispondenza con le caratteristiche progettuali ed economiche definite nel Programma pluriennale di ricostruzione pubblica del settore specifico, e l'idoneità, anche finanziaria, alla ristrutturazione e ricostruzione degli edifici.

Dal punto di vista dei costi, che rappresentano sicuramente uno degli aspetti da non sottovalutare, è bene ricordare che alla data del 31 dicembre 2016 sono stati stanziati per la ricostruzione 17.856 milioni di euro. Alla determinazione di questo importo, ha concorso nell'ultimo periodo, il rifinanziamento di 5.100 milioni di euro fino al 2020 disposto dalla Legge di stabilità per il 2015. Al 31 dicembre 2016, invece, le risorse stanziate per la ricostruzione privata sono pari a 8.016 milioni di euro. Tali risorse comprendono gli stanziamenti pluriennali previsti dai vari interventi legislativi che si sono succeduti dal 2009 ad oggi, per un totale di 6.015 milioni di euro.

Accanto a questi importi, vanno anche considerati i contributi concessi sul canale Credito di Imposta pari a 878 mila euro.

Quanto alle tempistiche relative alla ricostruzione privata essi si connotano naturalmente per incertezza. In particolare, i tempi della ricostruzione potrebbero essere influenzati dalla sovrapposizione dei danni generati dagli eventi sismici del 2016 che hanno prodotto danni considerevoli anche nelle zone abruzzesi già colpite dal terremoto del 2009.

Anche il fattore temporale, dunque, rappresenta un elemento che ha un'incisività negativa sul coordinamento attività edilizia/vincoli paesaggistici ed idrogeologici. Si pensi al fatto che solo per quanto riguarda l'Aquila e le sue frazioni, il completamento dell'attività istruttoria è prevista per la fine del 2018. La fine dei lavori di ricostruzione privata avverrà entro l'anno 2022. Mentre, per gli altri comuni del cratere e fuori cratere, secondo le valutazioni dell'URSC il completamento delle istruttorie dovrebbe completarsi nel 2023, con una consistente accelerazione nei prossimi anni. Il completamento della ricostruzione privata, con il ripristino dell'agibilità di 26.000 abitazioni danneggiate dal sisma ed una spesa complessiva di oltre quattro miliardi di euro, dovrebbe chiudersi entro il 2025.

Entrando nel vivo delle modalità attraverso le quali la procedura di ricostruzione privata sta avvenendo: le risorse stanziare vengono assegnate ai comuni interessati con delibera del CIPE in relazione alle effettive esigenze di ricostruzione, previa presentazione del monitoraggio sullo stato di utilizzo delle risorse allo scopo finalizzate e ferma restando l'erogazione dei contributi nei limiti degli stanziamenti annuali iscritti al bilancio.

Altri gravi episodi che bisogna ricordare sono rappresentati dagli eventi sismici che hanno colpito le aree di Amatrice, Norcia, e Camerino nell'agosto e nell'ottobre 2016. In tale occasione, un'apposita delegazione dei deputati membri della Commissione VIII

(Ambiente, territorio e lavori pubblici) della Camera dei deputati, avendo raggiunto il luogo dei territori summenzionati ha avuto modo di 'costruire' un livello di coordinamento territoriale, dando adito alle indicazioni delle autorità locali. In quella occasione, si è rilevato che la parte storica di Amatrice ne è uscita totalmente distrutta con l'unica eccezione della torre civica e analoga situazione si è verificata nella gran parte delle 69 frazioni del comune.

Il contesto emergenziale che ne è emerso ha riguardato scuole e case per le quali si è provveduto alle Soluzioni Abitative d'Emergenza (SAE) a seconda del fabbisogno emerso.

In tale contesto è emersa una lunga riflessione per il futuro sul meccanismo emergenziale nonché gestionale di intervento sui beni culturali tanto in fase di emergenza quanto in fase di ripristino. Sono, infatti, stati stigmatizzati la lentezza ed il ritardo con cui il Ministero dei beni delle attività culturali e del turismo (MiBACT) ha avviato il recupero e la ricognizione delle opere e dei beni da sottoporre a verifica, lamentando che con la riforma del 2012 tale competenza sia stata sottratta alla Protezione civile per trasferirla al ministero che non ha una cultura dell'emergenza. Il maggiore contributo, dunque, in tale contesto, è stato fornito dai volontari della Legambiente che è l'unica organizzazione ad avere un gruppo specializzato nel recupero e nella messa in sicurezza dei beni culturali.

E ciò che ci porta tristemente a riflettere sull'effettiva portata delle norme e sul funzionamento delle stesse è anche quanto accaduto a Genova in conseguenza del crollo del ponte Morandi, avvenuto il 14 agosto 2018.

Tralasciato l'aspetto economico della questione che ha comportato, per il capoluogo ligure, lo stanziamento complessivo di 630 milioni di euro (di cui 360 milioni per la ricostruzione del ponte e le nuove case degli sfollati, oneri che secondo il decreto dovrà comunque pagare Autostrade per l'Italia, o subito o più in là) e 270 milioni per minori

tasse, zona franca urbana, e sostegni alle imprese, ci soffermeremo, per quel che ci interessa, alla delineazione delle linee guida fondamentali previste nel Decreto Legge 28 settembre 2018, n. 109³⁰. Obiettivo del decreto è la ricostruzione del Ponte Morandi crollato e le misure di indennizzo e rilancio dei cittadini e le imprese di Genova. In particolare, vengono previsti gli interventi per il sostegno e la ripresa economica della città di Genova. Altre misure riguardano, poi, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli interventi a favore dei comuni di Ischia interessati dal sisma del 21 agosto 2017 e dei territori dell'Italia centrale interessati dagli eventi sismici del 2016 e del 2017 e le ulteriori misure emergenziali.

Il Capo I riguarda le disposizioni in materia di interventi urgenti per il sostegno e la ripresa economica del territorio del Comune di Genova. È prevista la nomina di un Commissario Straordinario per l'emergenza al fine di garantire in via d'urgenza, le attività per la demolizione e lo smaltimento dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario. Dopo dieci giorni dall'entrata in vigore del Decreto Genova, è stato nominato quale commissario straordinario Claudio Andrea Gemme. Inoltre, per gli affidamenti del Commissario, essi potranno avvenire senza gara³¹.

Ciò su cui, però, conviene focalizzare l'attenzione è la misura in cui viene garantito il diritto all'abitazione per il quale all'articolo 1-bis è prevista una procedura finalizzata a garantire la celere immissione in possesso, da parte del Commissario, delle unità immobiliari oggetto

³⁰ Per completezza, Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 recante "Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze".

³¹ Il comma 7 dell'articolo 1 prevede che "Il Commissario straordinario affida, ai sensi dell'articolo 32 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle propedeutiche e connesse, ad uno o più operatori economici che non abbiano alcuna partecipazione, diretta o indiretta, in società concessionarie di strade a pedaggio, ovvero siano da queste ultime controllate o, comunque, ad esse collegate, anche al fine di evitare un indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali. L'aggiudicatario costituisce, ai fini della realizzazione delle predette attività, una struttura giuridica con patrimonio e contabilità separati".

delle ordinanze di sgombero emanate in seguito al crollo del c.d. ponte Morandi e, di conseguenza, ad accelerare le operazioni dell'infrastruttura crollata. In particolare, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, può stipulare con i proprietari e gli usufruttuari delle unità immobiliari.

Il decreto in discorso, all'art. 25, disciplina anche la definizione delle istanze di condono pendenti relative agli immobili distrutti o danneggiati dal sisma del 21 agosto 2017.

Preliminarmente, si voglia ricordare che il Governo aveva chiesto un emendamento, e più precisamente il 25.12, in relazione all'articolo 25 per l'appunto, col quale si chiedeva di sopprimere la parte facente riferimento alla legge 28 febbraio 1985, n. 47. L'emendamento è stato approvato con 23 voti contro 22. Dunque, il riferimento alla legge suindicata non ci sarà più prevedendo che le procedure pendenti di condono seguiranno comunque la legge ma tenendo conto dei vincoli paesaggistici. In maniera più dettagliata, per la definizione delle istanze di condono si applicheranno, dunque, le disposizioni relative al *primo* condono edilizio, dettate dai capi IV e V della legge 47/1985. Inoltre, a seguito di modifiche già introdotte nel corso dell'esame alla Camera al testo originario del decreto, sono state inserite disposizioni concernenti la necessità del previo rilascio del parere dell'autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico per la definizione delle istanze di condono presentate ai sensi del decreto-legge 269/2003 (c.d. *terzo condono edilizio*) e, per le istanze indicate, l'esclusione della sanatoria per le opere eseguite da soggetti condannati con sentenza definitiva, per alcuni delitti, tra cui quello di associazione mafiosa.

Inoltre, sempre l'articolo 25 del c.d. Decreto Genova prevede l'indizione di apposite conferenze di servizi per assicurare la conclusione dei procedimenti entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione.

In particolare, i comuni colpiti dal sisma nell'isola di Ischia dovranno decidere entro sei mesi sulle istanze di condono ancora non risolte relative agli immobili distrutti dal terremoto e presentate ai sensi di tre leggi successive. Ciò che, a tal proposito, però è stato rilevato è il riferimento all'applicazione di criteri che si applicavano oltre trent'anni fa, quando non esistevano ancora molte norme di tutela del territorio, del paesaggio, di contrasto del rischio sismico, vulcanico e idrogeologico.

L'art. 32 della legge 47/1985 disciplina, infatti, la sanabilità delle opere costruite su aree sottoposte a vincolo, disponendo, tra l'altro, che il rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria per opere eseguite su immobili sottoposti a vincolo è subordinato al parere favorevole delle amministrazioni preposte alla tutela del vincolo stesso.

L'art. 33 disciplina, invece, le opere non suscettibili di sanatoria, stabilendo che sono tali le opere in contrasto con i seguenti vincoli, qualora questi comportino inedificabilità e siano stati imposti prima dell'esecuzione delle opere stesse. Tali sono i vincoli imposti da leggi statali e regionali nonché dagli strumenti urbanistici a tutela di interessi storici, artistici, architettonici, archeologici, paesistici, ambientali, idrogeologici; vincoli imposti da norme statali e regionali a difesa delle coste marine, lacuali e fluviali; vincoli imposti a tutela di interessi della difesa militare e della sicurezza interna; ogni altro vincolo che comporti l'inedificabilità delle aree. Sono altresì escluse dalla sanatoria, sempre in base all'art. 33, le opere realizzate su edifici ed immobili assoggettati alla tutela del D.Lgs. 42/2004, e che non siano compatibili con la tutela medesima.

Per concludere, il quadro normativo e sociale che ne viene fuori non eccelle sicuramente per certezza del diritto data la reiterata sovrapposizione di norme. L'interesse al regolare funzionamento dell'attività edilizia, da un lato, e l'interesse alla tutela del paesaggio e delle bellezze naturali in genere, dall'altro, rappresentano *ex se* due

tipologie di interessi incompatibili, o comunque, difficili da coordinare. A ciò, si aggiunge l'ampoloso quadro normativo che di certo non aiuta a fornire delle soluzioni pratiche, dimenticando quel *buon funzionamento* che deve essere assicurato costituzionalmente dalla pubblica amministrazione.

Forse il vero problema del coordinamento tra i due interessi all'apparenza contrapposti sta in quanto veniva già anticipato dall'illustre giurista Guicciardi, all'epoca dell'allora vigente legge 29 giugno 1939, n. 1497 "*Protezione delle bellezze naturali*", secondo il quale "*un grosso difetto della legge stia in ciò: che quando si impone il vincolo paesistico su una determinata località, non si sa in che cosa il vincolo consiste: esso è del tutto indeterminato. Si sa soltanto che, a partir da quel momento, gli interessati sono posti nelle mani delle Sovrintendenze, alle quali spetta decidere, caso per caso, se non si può costituire, o se si può, e come. Tutto quindi è rimesso alle Sovrintendenze, con una discrezionalità amplissima, che, data la particolare materia, si risolve in una valutazione squisitamente personale di colui che si trova ad essere titolare dell'ufficio in quel momento*".

6. Conclusioni.

Il coordinamento delle attività amministrative volte alla protezione e conservazione di un patrimonio culturale che, per la sua ampiezza e peculiarità, è il patrimonio più importante a livello mondiale, impone una gestione unitaria e centralizzata che consideri le problematiche afferenti alla tutela sotto un profilo complessivo. Lo Stato, le regioni e gli altri enti pubblici territoriali dovrebbero assicurare la fruizione e la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e nei luoghi della cultura di propria appartenenza. I cittadini, infatti, dovrebbero riconoscersi nel patrimonio ambientale e culturale che li circonda e, per fare ciò, bisognerebbe anche far tesoro delle esperienze passate in

materia di prevenzione ed emergenza. Non solo, le amministrazioni pubbliche dovrebbero tentare - sebbene nei limiti - di favorire l'integrazione della Comunità nello Stato. E ciò, potrebbe essere favorito, ad esempio, tramite una semplificazione delle procedure relative alle autorizzazioni paesaggistiche per le quali si è fatto un passo in avanti mediante l'entrata in vigore del Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 *“Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata”*. Tuttavia, per far sì che tutto ciò venga attuato, è necessario che si metta in pratica e si migliori, allo stesso tempo, un sistema di vigilanza connesso ad un parallelo efficiente meccanismo sanzionatorio. La funzione di vigilanza, intensa in senso lato, è preventiva e repressiva ma è anche strumentale alla tutela e ad una corretta valorizzazione. Il compito è affidato alle Regioni che vigilano sull'ottemperanza alle disposizioni contenute nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, da parte delle amministrazioni da loro individuate per l'esercizio delle competenze in materia di paesaggio. A livello comunale, a giudizio di chi scrive, dovrebbe essere introdotta nei piani regolatori una specifica individuazione e selezione di aree destinate alle emergenze abitative già idonee - per la preventiva valutazione dei vincoli ambientali e paesaggistici - per l'avvio della nuova realtà edilizia.