

DIRITTO

Il nostro diritto è profondamente influenzato dalle norme europee che è un'organizzazione con un potere normativo molto elevato anche sull'ambiente.

Le funzioni dello stato si sono sempre più incrementate e si sono distribuite sulla base di un criterio di specializzazione dei compiti. **Gli stati moderni hanno assorbito una pluralità di compiti un tempo affidati a comunità minori.** In questo processo la funzione normativa si è staccata da quella amministrativa esercitata dal parlamento. Le comunità minori hanno mantenuto la propria utilità essendo enti molto vicini al territorio e possono **recepire le esigenze della popolazione** anche in termini di servizi. La funzione legislativa un tempo era esercitata dallo stato ma vi era anche una funzione legislativa affidata alle regioni ma **solo su certi aspetti.** Accanto a questa divisione anche le funzioni amministrative erano svolte in parallelo. **Attualmente questo criterio è cambiato;** il punto di riferimento è quello della costituzione (molto rigida, non può essere cambiata se non con un particolare procedimento), **la prima parte della costituzione dedicata alle libertà fondamentali non è modificabile a meno di una rivoluzione.** La seconda parte della costituzione è **dedicata alla distribuzione delle competenze e all'organizzazione dello stato e dei rapporti con le istituzioni** e questa parte può essere modificata. **Nel 2003 è stata attuata una riforma del titolo quinto della costituzione.** Abbiamo un **nuovo rapporto tra lo stato e le regioni** e vi è un **nuovo rapporto tra le fonti** (atti dai quali derivano le regole) che sono organizzate secondo un **principio di gerarchia; all'apice vi è la costituzione** ed è la costituzione che disciplina le altre **fonti come quelle primarie (leggi dello stato)** formate da un procedimento legislativo dallo stato, nelle **fonti primarie troviamo anche fonti di competenza del governo come il decreto-legge e il decreto legislativo (DL e DLGS).** La caratteristica di questi decreti è quella di disciplinare materie con un **alto contenuto specialistico** e hanno una capacità di rappresentazione del popolo. Questi atti sono circondati dalla costituzione da una serie di **attenzioni e di cautele (articoli 76 e 77).** Il governo trova la propria legittimazione nel parlamento. **Il parlamento può affidare al governo la possibilità di formare i decreti legislativi** ma deve stabilire dei principi fondamentali della materia che dovranno orientare il governo. **Gli atti di normazione secondaria sono invece i regolamenti.** Il decreto-legge ha una validità limitata di soli 60 giorni e può essere emanato in caso di **emergenza.** Dopo 60 giorni, deve essere approvato dal parlamento altrimenti decade. **Il decreto legislativo è un atto affidato al governo** ma che si differenzia dal decreto-legge perché **non deve esserci una situazione di urgenza ma è il parlamento stesso che affida al governo la possibilità di fare un decreto legislativo.** Il parlamento **non può affidare una delega in bianco** ma **deve specificare l'oggetto del decreto e deve essere formato entro un tempo limitato (2 anni)** e il parlamento deve indicare i principi fondamentali come degli standard al quale il governo si deve indirizzare. Se il governo non rispetta questi limiti è possibile che sia sollevata una questione di eccesso di delega davanti alla Corte costituzionale.

Esistono altre fonti denominati regolamenti (DPR o DPCM o DM), questi atti non fanno parte delle fonti primarie ma **sono fonti secondarie,** questo complesso di atti è **emanato dal governo.** Per poter emanare questi atti è necessario avere qualche cautela ovvero **per emanare dei regolamenti bisogna rispettare il principio di legalità;** questo **esprime il primato della legge ma anche la precedenza della legge.** Il regolamento è circondato dalle stesse misure degli atti dei decreti leggi e legislativi. **Esistono 5 tipi di regolamenti:** i **principali sono quelli esecutivi** che si pone in relazione con la legge, nei regolamenti sono contenuti dei dettagli e delle specifiche della legge. Altri tipi di regolamenti sono: il regolamento di attuazione e integrazione, il regolamento indipendente (dubbia legittimità costituzionale, sganciati da una legge), il regolamento di organizzazione, il regolamento di delegificazione.

L'unione europea ha una propria capacità normativa. L'Italia (come gli altri stati) ha dovuto cedere un po' di sovranità quando è entrata nell'unione europea. Gli atti che possono essere emanati dalla comunità europea sono: **La direttiva, il regolamento, la raccomandazione e la decisione.** La relazione giuridica tra l'ordinamento interno e quello sovranazionale, gli effetti degli atti europei su quelli nazionali, è stato inizialmente affrontato dalla Corte costituzionale trovando meccanismi complessi per fronteggiare vari problemi. In seguito, la corte puntando sull'articolo 11 ha riconosciuto che **le fonti dell'unione europea sono sovraordinate rispetto a quelle dell'ordinamento interno.** Nel conflitto tra una norma italiana ed Europea il giudice è chiamato ad applicare le norme dell'ordinamento europeo.

Gli atti che possono essere emanati dall'unione europea sono diversi: **Se nella legge è presente la scritta CE, o UE allora è una direttiva. La direttiva è un atto di carattere generale che contiene una serie di principi generali della materia che devono essere applicati dallo stato membro** attraverso un proprio atto interno (es. la direttiva sui rifiuti). **Il regolamento è immediatamente esecutivo**, applicabile da tutti i cittadini di tutti gli stati membri, questo perché **vi è la necessità di applicare una legge senza distinzioni in tutti gli stati membri. Sempre più frequente è il ricorso di direttive con alta specificità** e sono le direttive dettagliate che lasciano **poco spazio di adattamento agli stati membri**, queste sono dette auto esecutive e sono simili al regolamento e finiscono per essere auto applicative. Gli ultimi due atti (**raccomandazioni e decisioni**) **sono pareri o atti con contenuti puntuali e concreti dati ad alcuni stati membri.**

Il codice o il testo unico sono una legge (Codice civile, Codice penale) mentre i codici degli appalti sono testi unici che raccolgono al proprio interno una pluralità di leggi.

Articolo 117 della costituzione: La funzione legislativa è ripartita tra lo stato e la regione ma prima della modifica del titolo quinto della costituzione la funzione legislativa era affidata in tutte le materie allo stato e l'articolo 117 individuava una serie di materie in cui la competenza era affidata anche alle regioni che si basavano comunque sullo stato. Dopo la riforma del titolo quinto **si valorizzano le competenze e la capacità normativa delle regioni e degli enti territoriali minori.** Vi è stato un'inversione dell'enumerazione delle competenze; **vengono individuate ed enumerate per la prima volta le materie di competenza dello stato.** Nello stesso articolo **sono individuate le competenze della regione in via concorrente e le competenze della regione in via residuale (esclusiva).** La competenza in una determinata materia è affidata solo allo stato (stato esclusiva), **la competenza concorrente indica che la regione può creare leggi seguendo dei limiti dello stato e residuale sono le materie la cui competenza appartiene alle regioni.** Il problema è stato quello di individuare e definire questi ambiti (per esempio allo stato sono definite le materie ambientali ma alle regioni hanno competenze nel territorio e nell'energia). All'interno di questo articolo vi sono **alcune materie che non sono delle materie in senso stretto ma hanno carattere trasversale; quindi, la competenza esclusiva in alcune materie non implica che la capacità delle regioni di esprimersi sia stata completamente erosa. Queste materie come l'ambiente sono considerate materie non materie perché interferiscono con altre materie e la regione nell'ambito delle sue competenze può esprimere il proprio giudizio;** lo stato mette quindi dei limiti (es. se bisogna realizzare una centrale elettrica esistono dei limiti che devono essere necessariamente adottati che sono gestiti dallo stato, come i limiti di emissione, mentre ci sono altri limiti che vengono stabiliti dalle regioni).

Il legame con l'ambiente è immanente in tutte le attività umane. **Ogni intervento deve essere considerato in maniera "circolare".** **Qualsiasi attività deve essere sostenibile per l'ambiente secondo un'impostazione tipica dell'economia circolare.** **L'impegno deve essere internazionale** con lo scopo di ridurre le emissioni ambientali e organizzare un sistema nel quale la produzione economica non sia più lineare (produco consumo e getto) ma circolare. Le prime dichiarazioni di questo principio risalgono agli anni '70 con la **convenzione di Stoccolma** ma il passaggio più importante avvenne con il **Summit della terra che ha coinvolto oltre 170 governi.** Un ulteriore passaggio fondamentale è quello del **protocollo di Kyoto proprio durante il Summit della Terra che è stato adottato nel 1997** ed è questo l'atto con il quale gli stati (oltre 180) si sono impegnati a ridurre il livello di emissione nell'atmosfera. Anche le istituzioni comunitarie giocano un ruolo fondamentale e la comunità europea con il trattato di Maastricht.

Dall'articolo 2 e 32 si è giunti alla tutela dell'ambiente salubre; tale prospettiva aveva avuto il pregio di rappresentare il primo passo verso l'attribuzione all'ambiente di un valore costituzionale. Un'altra norma rilevante per la tutela dell'ambiente era quello **dell'articolo 9**, la corte di cassazione si è concentrata sull'articolo 9 che riguarda i paesaggi e **assicura la conservazione degli ambienti naturali.** Quindi viene collegato con l'articolo 32. **Successivamente l'ambiente è stato riconosciuto come valore primario e assoluto.**

Nella prima parte della costituzione vi sono alcune libertà che convivono tra loro e una certa libertà non deve avere un valore assoluto rispetto alle altre, occorre quindi fare un bilanciamento tra libertà e valori ugualmente tutelati dalla costituzione. Un esempio è quello del **cordone sanitario che priva alcune libertà come quella personale (art. 13) per permettere ad altre libertà come quella della salute di prevalere.** La limitazione è a sua volta funzionale alla tutela della persona e **l'operazione giuridica che si effettua è quella**

del bilanciamento. Anche nell'articolo 16 era già inclusa la possibilità di limitare la libertà di circolazione dei cittadini per motivi di salute. L'altro caso (quello della riunione) può avere delle limitazioni in considerazione al bilanciamento costituzionale dei valori e nel caso della riunione si dice "in caso di preavviso" perché con una riunione pubblica potrei interferire con le libertà di movimento e circolazione (posso intralciare il traffico o creare problematiche) ed è per questo che devo dare il preavviso così le autorità verificano per ragioni di sicurezza se posso effettuare la riunione oppure no.

Nel caso dell'ambiente, per esempio con le esercitazioni militari, dicendo che queste confliggono con la tutela dell'ambiente e quindi con il bilanciamento devo verificare se le esercitazioni in un'area sono legittime oppure no. Un'esigenza delle esercitazioni militari è quella della difesa.

Con l'articolo 117 la tutela dell'ambiente ha ricevuto un suo riconoscimento normativo all'interno della costituzione. Un altro punto di cui si è occupata la Corte costituzionale sono i confini della tutela dell'ambiente e del territorio; per quanto riguarda l'urbanistica vi è un problema ulteriore in quanto l'urbanistica non è tra le materie di legislazione concorrente ma la corte ha precisato che l'urbanistica stessa è una parte del governo del territorio.

TUTELA DEL PAESAGGIO

Uno degli articoli usati dalla giurisprudenza è **l'articolo 9 che si occupa della tutela dei paesaggi.** In base a questo articolo viene stabilita la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico del paesaggio. Questa disposizione è fondamentale nel campo della tutela paesistica e nell'ambito del governo del territorio. **Per paesaggio si intendeva un quadro d'insieme che rappresentano valori esteticamente positivi.** Anche questa idea del paesaggio si è ampliata e il quadro non è più solo quello estetico ma riguarda il modo in cui si è plasmato l'ambiente anche per effetto dell'uomo e si è cercato di cogliere l'aspetto del divenire del paesaggio. **L'aspetto umano si inserisce in questo quadro.** Successivamente abbiamo un passaggio ulteriore e consideriamo a seguito della legge Galasso anche gli aspetti ambientali. La legge Galasso ha ritenuto che alcune categorie andassero assoggettate da alcuni vincoli con conseguenze importanti.

Il paesaggio si distingue dall'urbanistica ma con l'urbanistica si deve conciliare. Quando vado a realizzare un piano di intervento devo considerare anche l'aspetto paesaggistico e se all'interno del piano ci sono aree tutelate allora devo rispettarle e non potrò realizzare per esempio aree residenziali o aree con funzioni non compatibili. **Il rapporto tra ambiente e paesaggio è basato sull'articolo 2,32 e 9** e il concetto di paesaggio riguarda l'aspetto esteriore e visivo. **La cura di questi interessi è affidata allo stato ma ci sono una serie di collegamenti anche con le regioni.**

Questo aspetto della cooperazione caratterizza tutto il codice dei beni culturali in quanto la disciplina deve derivare dalla collaborazione tra lo stato e le regioni. Alla luce delle nozioni che sono state elaborate riusciamo a comprendere la definizione dei beni paesaggistici all'interno del codice dei beni culturali.

All'interno del codice troviamo **la definizione di beni paesaggistici che considera i beni culturali e paesaggistici come un unico patrimonio.** L'articolo 134 annovera tre tipologie di beni paesaggistici assoggettati a tutela: gli immobili e le aree di notevole interesse pubblico individuati a seguito di un procedimento amministrativo, le aree tutelate dalla legge Galasso e gli immobili ed aree sottoposti a tutela dai piani paesaggistici.

Il piano ha assunto un'importanza sempre maggiore in funzione di **tutela di vincoli pre-esistenti e anche in relazione agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico** e il piano stesso può **individuare nuove aree interessanti dal punto di vista storico e paesistico.** All'interno della pianificazione si trovano interventi che mirano alla riqualificazione di aree degradate e compromesse. A valle di questa attività di pianificazione dobbiamo ricordarci che **qualsiasi intervento comporta la necessità di richiedere un'autorizzazione.**

Il piano paesaggistico deve considerare i vincoli ma può anche prevedere dei nuovi vincoli. Il piano paesistico rappresenta un aspetto centrale dello sviluppo del territorio, anche gli altri piani dovranno coordinarsi con il piano paesistico. **La qualificazione di un immobile o di un'area come bene paesaggistico comporta una serie di conseguenze come l'apposizione di un vincolo sul bene stesso che implica a sua**

volta la sottoposizione a un particolare regime giuridico: una volta che il bene è riconosciuto **qualsiasi intervento deve essere necessariamente sottoposto a una autorizzazione** che si consegue sulla base di un procedimento amministrativo che si articola in diverse fasi e dopo queste fasi si giunge all'esito positivo o negativo. **Il vincolo che viene apposto al bene riconosciuto ha un valore conformativo** e questo comporta che venga sempre rispettato il nucleo essenziale del diritto di proprietà e i proprietari non possono distruggerli né modificarli senza prima l'autorizzazione. I vincoli apposti ai beni di interesse paesaggistico sono conformativi e per poter realizzare qualsiasi attività sui beni bisogna richiedere l'autorizzazione. **L'autorizzazione paesaggistica è autonoma rispetto agli altri atti che legittimano gli interventi sulle aree.** L'autorizzazione paesaggistica rispetto ai titoli abilitativi **è un atto presupposto, quindi, è antecedente a qualsiasi titolo abilitativo.**

Se queste norme non vengono rispettate allora si può incorrere in conseguenze amministrative e penali. L'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria (se l'opera di intervento è stata effettuata abusivamente o in contrasto con l'autorizzazione non è possibile sanare questa autorizzazione).

L'autorizzazione ha valore di 5 anni. **L'ente competente per l'autorizzazione è la regione ma è possibile che la regione delega la sua competenza ad altri soggetti come comuni e provincie** purché dispongano le capacità strutturali per seguire un procedimento di questo tipo. Il procedimento di rilascio dell'autorizzazione è il tipico procedimento amministrativo. La legge prevede un termine di 45 giorni per la verifica per rilasciare o meno l'autorizzazione. Viene verificato se l'intervento è compatibile con le dichiarazioni dell'intervento di interesse pubblico e nei piani paesaggistici. Successivamente questa documentazione deve essere trasmessa dalla regione al sovrintendente e di questa trasmissione deve essere data comunicazione all'interessato. La relazione tecnica che deve essere presentata deve contenere il progetto dell'intervento programmato e tutti gli elementi necessari alla verifica della compatibilità paesaggistica. Il sovrintendente deve esprimere un parere entro 45 giorni; addove il sovrintendente non rilascia un parere la regione su richiesta dell'interessato può adottare il provvedimento anche mediante un commissario ad acta (soggetto con le competenze tecniche che si sostituisce al sovrintendente).

In alcuni casi che sono interventi di lieve entità che non incidono particolarmente è prevista una procedura semplificata anche dal punto di vista delle modalità perché è possibile presentarla online. Distinguiamo **interventi liberi** (non alterano le caratteristiche architettoniche e morfologiche dell'edificio) e **interventi che comportano lievi modifiche all'edificio**. Anche nel caso che l'autorizzazione sia scaduta (dopo 5 anni) si possono usare procedure semplificate. **Il procedimento si conclude con un provvedimento** (entrambi i procedimenti) che rilascia l'autorizzazione o la nega.

BENI CULTURALI

Il patrimonio culturale comprende oltre ai beni paesaggistici anche i beni culturali tutelati dal decreto 42 del 2004 ma esistono anche beni tutelati dal patrimonio dell'UNESCO. Questi beni sono definiti come **cose mobili e immobili con interesse storico, artistico, bibliografico, ecc.** All'interno di questa definizione rientrano una pluralità di beni anche immateriali (come la dieta mediterranea o l'arte della pizza napoletana). Questi beni possono appartenere allo stato, alle regioni o ad altri enti pubblici territoriali. Possono anche appartenere ad altri enti che si occupino per proprio statuto alla tutela di beni. Rientrano nella categoria anche beni privati che rientrano nella dichiarazione di interesse culturale di cui all'art. 13. **I beni demaniali sono beni dello stato o enti pubblici assoggettati ad un particolare regime come quello di inalienabilità.** Questi beni sono: gli immobili e aree di interesse archeologico, immobili dichiarati monumenti nazionali, archivi, pinacoteche, gallerie, biblioteche, immobili dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi dell'art.10. In alcuni casi la verifica di interesse culturale deve essere effettuata su un determinato procedimento amministrativo con un'apposita istruttoria, in seguito l'ente potrà emettere un emendamento. La verifica incide sullo status del bene. Rispetto ad altri beni l'interesse culturale viene accertato con un altro provvedimento avviato dal sovrintendente. **Una volta che sia stato qualificato come bene culturale si applica un regime che prevede che tali beni non possono essere distrutti, deteriorati o destinati ad altri usi.**

PROPRIETA' E STATUTI PROPRIETARI

La normativa urbanistica e la pianificazione incidono direttamente sulla proprietà privata e a seconda delle modalità di pianificazione può assumere qualificazioni differenti (la stessa proprietà può essere qualificata come agricola, edilizia, fondiaria ecc.). La pianificazione urbanistica può essere anche di carattere settoriale e proprio attraverso questa attività di pianificazione si individuano varie destinazioni d'uso dei suoli e delle proprietà. Le costituzioni ottocentesche (concesse e non rigide a differenza di quella attuale), da noi lo statuto albertino prevedevano che la proprietà svolgeva un ruolo fondamentale. La classe borghese aveva affermato l'esigenza di riconoscere il potere come espressione della volontà popolare e questa esigenza era stata espressa nella dichiarazione francese ma erano costituzioni che risentivano di questa origine e quindi erano costituzioni borghesi e la proprietà era di valore assoluto perché i mezzi di produzione appartenevano alla classe media emergente e la proprietà era considerata un diritto fondamentale ed essenziale. Era definita in un modo che è rimasto nel Codice civile con una colorazione estremamente personalistica. Già allora erano ammissibili delle limitazioni in quanto era riconosciuta la possibilità di poter espropriare la proprietà (regolate dalla legge 2248 del 1865) e questa possibilità era prevista anche nello statuto albertino ma era necessario che sussistessero degli elementi come l'interesse pubblico e la previsione sulla base di una legge. Era necessario corrispondere al soggetto espropriato un eco ristoro chiamato indennizzo. Con il passare del tempo questa concezione borghese inizia a frantumarsi e si assiste ad un ampliamento del sistema solidare ed emergono delle esigenze di solidarietà. Il Codice civile del 1942 continuava ad evocare una definizione ottocentesca e il codice definisce nell'articolo 832 la proprietà come "diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno e assoluto". Per questo passaggio bisognerà aspettare la costituzione repubblicana dove vengono riconosciuti i diritti fondamentali e inviolabili dell'uomo e c'è una forte connotazione solidaristica che è espressione tipica dello stato sociale. La proprietà non è collocata nella prima parte della costituzione; infatti, è stata collocata da un'altra parte e questo aspetto è importante perché la proprietà non è più un'espressione fondamentale della persona ma è ricondotta nell'ambito dei condotti economici. La proprietà è comunque riconosciuta dalla costituzione dall'articolo 42. La proprietà può essere espropriata solo se vi è un interesse pubblico. È la legge che stabilisce i modi di acquisto e di utilizzo della proprietà. In questa disposizione è presente la funzione sociale della proprietà e si rende visibile (non solo nell'articolo 2 e 42) come la costituzione repubblicana sia espressione sociale. L'articolo 42 racchiude due principi fondamentali: l'espressione del principio di legalità e la riserva di legge relativa (la costituzione ha affidato la relativa disciplina in via esclusiva ai legislatori). La legge deve inquadrare i principi di base ma il regolamento può apportare una disciplina di dettaglio. Vi sono altre norme della costituzione come l'articolo 41 che sancisce la libertà di iniziativa economica, l'articolo 43,44 e la presenza di queste disposizioni è un indice del riconoscimento del diritto di proprietà e implica che tale diritto non può essere compresso se non in casi particolari.

La possibilità di incidere sul diritto di proprietà fa sì che la proprietà possa essere plasmata attraverso questi poteri laddove vi siano i presupposti di legge. L'attività conformativa ha un limite che la distingue dall'attività espropriativa che è la salvaguardia del nucleo fondamentale del diritto proprietario. Proprio per questo in alcuni casi la Corte costituzionale ha parlato di espropriazioni larvate. La pubblica amministrazione esercitando poteri espropriativi finiva per apporre dei vincoli sproporzionati e il proprietario si vedeva privato di alcune libertà. Laddove l'area interessata sia assoggettata ad un vincolo il proprietario non è sicuro della sorte del suo edificio. La Corte costituzionale è arrivata all'individuazione di un limite dei poteri conformativi della pubblica amministrazione. Il vincolo che viene apposto deve avere una durata e non può essere illimitato e non può essere infinitamente reiterato.

Gli statuti proprietari sono diversi: i terreni agricoli sono diversi da quelli edilizi ecc. Le qualificazioni giuridiche impongono che si vengano a delineare modelli diversi di proprietà e la dottrina ha iniziato a parlare di statuti proprietari. La diversa conformazione della proprietà implica che essa sia soggetta a differenti regimi e la dottrina ha parlato di statuti proprietari. L'espropriazione può comportare l'esecuzione di un potere autoritativo che può concludersi anche attraverso l'attuazione di un accordo con il soggetto interessato. La disciplina fondamentale della materia è stata posta dalla legge del 1865 n 2359 mentre oggi questa è contenuta nel dpr n327 del 2001. Questo testo unico è uno di quei testi che

raccogliono tutte le disposizioni e contengono leggi e regolamenti. Un aspetto fondamentale è la necessità di riconoscere un indennizzo per il sacrificio subito. Nel corso del tempo si è posta la questione di stabilire a cosa dovesse corrispondere questo indennizzo e come doveva essere calcolato. Un principio fondamentale è stato posto dagli anni '80 quando si è stabilito che l'indennizzo deve essere un serio ristoro e questo implica che il calcolo dell'indennizzo deve comprendere valori che corrispondono al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche. I criteri devono fondarsi sulla base di criteri concreti e l'indennizzo deve corrispondere al valore venale del bene stesso.

Procedimento di espropriazione: è una sequenza attraverso la quale la pubblica amministrazione svolge l'espropriazione ed è disposta secondo la legge e il legislatore stabilisce le modalità. La disciplina delle espropriazioni è esposta dal dpr 327 del 2001. L'espropriazione può essere disposta solo nei casi previsti dalla legge e dai regolamenti. Il procedimento deve svolgersi rispetto ai principi di economicità, efficienza e semplificazione dell'azione amministrativa. Il potere di espropriazione spetta al soggetto che ha assunto l'iniziativa di realizzare un'opera (normalmente la pubblica amministrazione ma anche un soggetto privato). Deve comunque essere esplicitata una precisa procedura. Vi sono 4 fasi: l'apposizione del vincolo finalizzato all'esproprio, la dichiarazione di pubblica utilità, l'emanazione del decreto di esproprio e la definizione dell'indennizzo.

L'imposizione del vincolo: il vincolo può derivare da atti diversi e può essere apposto all'interno di un piano urbanistico e che può anche applicare una variante. Un aspetto fondamentale è la garanzia di partecipazione del soggetto privato. L'amministrazione deve comunicare la volontà di espropriazione direttamente al privato o con avviso pubblico qualora vi siano più di 50 persone interessate. Una volta ricevuta la comunicazione si procede con le osservazioni che hanno perlopiù un contenuto critico e si ha una sorta di contestazione che riguardano gli aspetti formali del procedimento. Si cerca di trovare un equilibrio che vada bene anche al privato. Il vincolo deve avere una durata prestabilita in quanto superato il termine il vincolo decade. La durata prestabilita è di 5 anni.

L'atto dichiarativo della pubblica utilità: laddove questo atto venga a mancare si realizzano delle occupazioni illecite e sono situazioni non rare. È proprio in questo atto che culmina l'espressione degli interessi sottesi al progetto di realizzazione di un'opera pubblica. Anche la dichiarazione di pubblica utilità ha una durata prevista di 5 anni ed è un atto immediatamente impugnabile in quanto produce immediatamente un vincolo al bene e implica una riduzione dei poteri del privato. Questo atto può quindi essere impugnato entro 60 giorni. Se entro il termine di 5 anni non viene rispettato la dichiarazione diventa inefficace e la realizzazione di tutte le opere sono illecite e illegittime.

Decreto di esproprio: è l'atto attraverso il quale si determina il passaggio di proprietà dal soggetto privato al soggetto espropriante. Questo deve essere notificato in determinati modi stabiliti dalla legge e che servono a garantire che il soggetto privato sia immediatamente messo a conoscenza dell'atto emanato. Il decreto di esproprio determina il passaggio del diritto di proprietà in capo al soggetto espropriante e deve avvenire entro 2 anni. Un ulteriore effetto legato al decreto di esproprio è che questo porta all'estinzione di tutti i diritti gravanti sul bene espropriato. Il decreto deve anche indicare la misura dell'indennità.

Definizione dell'indennizzo: Il soggetto espropriante deve compilare l'elenco dei beni da espropriare, deve essere formulata un'offerta da dare ai proprietari ed essi hanno 30 giorni per fare osservazioni. Una volta che il proprietario ha ricevuto l'offerta decorre un periodo di 30 giorni in cui si possono fare delle osservazioni. A questo punto vi è la cessione volontaria del bene e nei trenta giorni dalla determinazione dell'indennizzo gli interessati possono comunicare alle autorità stessa di condividere la determinazione, con dichiarazione irrevocabile e possono stipulare un atto di cessione volontaria del bene.

Se l'accordo non viene concluso nei 30 giorni l'autorità che la somma offerta venga depositata presso la cassa depositi e prestiti e poi si apre una fase di determinazione definitiva dell'indennità dove viene nominato un collegio di esperti che determina il giusto indennizzo e la stima del bene avviene anche con un dialogo con il privato che può chiamare dei tecnici che potranno far valere che il valore del bene è maggiore in relazione a vari fattori.

Vi sono poi ulteriori casi dove non vengono rispettati i casi e quindi sono occupazioni illecite o casi in quali la realizzazione dell'opera pubblica richiede urgenza è possibile avviare una procedura di urgenza che deve essere comunque allegata con un decreto dove si stabilisce l'indennità. Questa procedura si applica anche in materia di grandi infrastrutture e insediamenti produttivi strategici.

L'occupazione sine titulo:

La pubblica amministrazione perviene all'espropriazione dell'immobile saltando una fase della procedura. Nell'occupazione sine titulo è l'amministrazione che salta fasi del procedimento che servono per garantire il corretto esercizio del potere di esproprio. In questi casi l'amministrazione entra nel possesso del bene e in questo caso l'ammissione è illecita. L'occupazione sine titulo avviene quando la pubblica amministrazione salta alcune delle fasi (normalmente sono quella della dichiarazione di pubblica utilità o l'emanazione del decreto di pubblico esproprio) e si immette immediatamente nel possesso del bene e inizia a trasformarlo. In questo caso la procedura è illecita e di conseguenza la pubblica amministrazione dovrà poi corrispondere al soggetto privato un risarcimento del danno per il periodo di occupazione. Qualora l'amministrazione abbia già iniziato a realizzare opere nel luogo del privato si realizza una cessione invertita e il bene realizzato dall'amministrazione entra nel patrimonio dell'amministrazione stessa e oltre al risarcimento del danno la pubblica amministrazione dovrà disporre un indennizzo per il bene realizzato sull'area del privato. Siccome questo è un provvedimento straordinario comporta un obbligo pesante di motivazione per l'acquisizione. L'indennizzo deve essere disposto al privato entro 30 giorni e l'effettivo traslativo della proprietà deve essere comunicato. La motivazione deve essere rinforzata. Un altro aspetto rilevante è la retrocessione ovvero quando l'opera pubblica non è stata intrapresa ed è decorso un termine di 10 anni è possibile che il proprietario chiede la retrocessione del bene pagando un indennizzo.

PIANIFICAZIONE

L'urbanistica italiana si è sempre caratterizzata per il primato del piano regolatore generale (PRG) che è proprio attraverso il quale si assesta il territorio. Questo è cambiato nel tempo in seguito a nuove esigenze e nuove problematiche e anche alla necessità di considerare una pluralità di funzioni del territorio. Inizialmente il PRG previsto dalla legge 1150 del 1942 era un atto fondamentale e si pensava che ci fosse un impianto gerarchico. Questa concezione presentava diversi elementi critici per quanto riguarda la rigidità e la atemporalità in quanto si basava sull'identificazione di determinate zone a cui si attribuivano determinate funzioni ed era una tecnica che presentava diverse rigidità perché non teneva conto dei processi evolutivi e i molteplici interessi e funzioni di una zona. Questa tecnica non traduceva bene le dinamiche che si verificavano al di sotto di queste identità e non riusciva a cogliere la complessità di funzioni che insistono su una determinata zona. Questo comportava che era frequente l'apposizione di varianti perché c'era un disallineamento. Negli anni '80 si diffondono interventi che implicano la necessità di apportare delle varianti. L'altro problema è che altri progetti non erano coerenti con il disegno del piano e si sviluppavano intese tra istituzioni legate ad un singolo progetto e questo comportava una pluralità di deroghe ed erano anni in cui non c'era attenzione alla circolarità o al consumo del suolo. Un indicatore sintomatico di questa limitata attitudine del piano era dato dalla modalità di esecuzione delle attività edilizie e dall'iper-trasformazione urbana senza avere in mente l'esigenza di salvaguardare l'aspetto del suolo senza rigenerare determinate aree e tutta questa attività era basata su indici astratti verificando solo la capacità insediativa teorica. Un aspetto fondamentale dell'urbanistica è il territorio e si distinguono due situazioni: tessuti consolidati e gli areali agro-naturali.

VAS E PIANO

La Vas è una procedura disciplinata sia in ambito europeo sia a livello nazionale che rappresenta un strumento attraverso il quale è possibile verificare la compatibilità con le prescrizioni ambientali. La VAS deve essere effettuata all'interno del piano perché le scelte devono essere verificate prima della loro adozione.

Nonostante le criticità il PRG rimane, sia pur nelle sue evoluzioni, è uno strumento principe. Adesso siamo alla quarta generazione dei piani e questo ha comportato la necessità di ripensare dall'interno la funzione del piano. Il piano è diventato uno strumento volto a definire l'assetto del territorio tenendo in considerazione la pluralità di funzioni del territorio anche secondo un'esigenza di compatibilità ambientale e paesaggistica.

Il PRG nasce a partire dalle servitù di allineamento e le ordinanze di allineamento. Nel 1865 la legge 2359 ha distinto due figure: il piano regolatore e il piano di ampliamento. Il piano regolatore era il primo nucleo volto ad individuare le linee fondamentali dell'abitato urbano, disposizione degli edifici, salubrità dell'ambiente ecc. mentre il piano di ampliamento individuava i paletti per la nuova edificazione. Ricordiamo il piano Poggi di Firenze, il piano Viviani a Roma, il piano di risanamento a Napoli ecc. La legge fondamentale si ebbe nel 1942 e l'attività fondamentale veniva riservata alla competenza dei comuni ma era previsto solo per i comuni maggiori mentre per quelli minori vi era solo la volontà di fabbricazione. In seguito a varie emergenze venne approvata la legge ponte con la quale si bloccarono gli interventi di lottizzazione al di fuori del PRG. Le prime leggi urbanistiche si basavano quasi tutte sull'identificazione di una serie di funzioni territoriali descritte nell'ambito del piano con la tecnica zoning e standard. Questi piani individuavano le diverse funzioni soprattutto pubbliche, distinguere i centri storici ecc. La pianificazione veniva affidata alla competenza del comune ma anche le regioni svolgevano un ruolo fondamentale: il piano regolatore era di competenza del comune ma l'approvazione spettava alle regioni ma le regioni finivano con l'incidere in maniera sostanziale sulla pianificazione modificando anche aspetti sostanziali del piano. I contenuti del piano sono descritti in un decreto ministeriale del 1968 e sono due: la zonizzazione (ripartizione del territorio) e la localizzazione (individuazione delle aree dedicate alla realizzazione di opere di interesse pubblico). Questa modalità risentiva di una certa rigidità, infatti, all'interno del piano si individuavano zone a,b,c,d,e,f con diverse vocazioni. Nel decreto del 1968 venivano indicati indici e rapporti spaziali che dovevano essere rispettati. Le localizzazioni identificano aree destinate alla realizzazione di opere pubbliche e per questo viene imposto un vincolo e proprio nel concetto di localizzazione emerge l'idea che è quella dello standard che fissa la quantità di aree destinata a pubblica utilità. Le localizzazioni che sfociano nel vincolo dell'esproprio sono state lo strumento per realizzare la maggior parte degli edifici pubblici.

La Corte costituzionale quando si è pronunciata sui vincoli ha ribadito di conservare un nucleo minimo sulla proprietà.

Questo piano contiene una completa ricognizione del piano culturale e delle risorse ambientali e paesaggistiche.

Oltre al PRG vi è un altro documento fondamentale che è costituito dalle norme tecniche di attuazione (NTA) in cui si esprimono regole analitiche circa la destinazione, gli indici, i distacchi, le distanze e le altezze. Un altro documento importante è la relazione illustrativa che viene allegata al PRG perché in questa relazione si contengono le motivazioni analitiche del piano. Un altro aspetto particolarmente valorizzato a partire dalla prima generazione ma soprattutto in quelle successive è quella relativa all'individuazione delle invarianti che sono le principali caratteristiche geomorfologiche e insediative del territorio. Queste invarianti permettono di leggere meglio il territorio. Una volta identificati i principi regolatori bisogna verificare il procedimento. Il PRG aveva diverse fasi: vi erano degli atti preparatori e contemporaneamente vi era la procedura di VAS. Questa valutazione di impatto ambientale strategico deve essere compiuta anticipatamente.

Un altro profilo rilevante nel procedimento è la partecipazione perché è la fase dove si apre il dialogo tra il pianificatore e i soggetti privati. Questo procedimento si svolgeva attraverso il diritto di presentare osservazioni ovvero una volta che il piano veniva predisposto si apriva una fase di 30 giorni dove chiunque fosse interessato poteva esporre osservazioni. Il limite delle osservazioni era che si andava a incidere in via correttiva al piano che però era già stato plasmato nel consiglio comunale e di conseguenza erano meno incisive rispetto a una partecipazione disegnata più di recente che coinvolge il soggetto privato già dalle fasi iniziali del piano. La fase di apertura del confronto è diventata oggi molto più efficace rispetto al passato. Il piano è un atto di competenza del consiglio comunale ma è un atto complesso, quindi, viene trasmesso alla regione per l'approvazione definitiva. Tuttavia, la regione non si limita ad una mera verifica del piano ma molto spesso interviene sulla sostanza del piano a volte riscrivendolo. Laddove vi siano visioni

contrastanti prevale la volontà della regione. L'intervento della regione non è previsto per le varianti semplificate. Nelle leggi regionali di prima generazione prevaleva questa tecnica dello zoning. Tra le leggi regionali di prima generazione ricordiamo la legge lombarda del 1975 e quella piemontese del 1977. Queste prime leggi erano un riflesso dell'idea di pianificazione concentrica che presupponeva una sorta di inquadramento normativo a cascata.

Nella pianificazione di seconda generazione si delinea il tema del riuso e del rinnovamento urbano. Questi piani sono articolati un po' diversamente rispetto al passato valorizzando maggiormente i principi dell'integrazione. La rigenerazione prende le mosse dal concetto di ascolto del territorio, ascoltando le esigenze territoriali in modo da considerarle durante la riqualificazione.

TERZA GENERAZIONE

Mentre nel passato avevamo un carattere statale, ora prevale l'idea di una maggiore differenziazione nelle regioni italiane. Sotto il profilo del modello e dalla tecnica che sono stati impiegati nell'ambito della pianificazione si inizia ad affermare un modello che prevede un'articolazione in due fasi: un piano strutturale e uno operativo. Il primo descrive e indica le invarianti (lo statuto dei luoghi), il secondo, di durata quinquennale, sono dettagliate le previsioni attuative (in questo piano trovano spazio gli accordi tra proprietari e amministrazione).

DIFFERENZIAZIONE REGIONALE

Possiamo considerare due esempi della pianificazione di terza generazione: legge regionale toscana e quella lombarda. Il modello toscano e quello lombardo si differenziano per il fatto che la toscana dà importanza alla pianificazione sovracomunale ed è molto importante il coordinamento tra i diversi piani. Si distinguono un piano strutturale e un regolamento urbanistico. Il regolamento urbanistico descrive in maniera dettagliata il patrimonio esistente e le funzioni insediate e detta la disciplina del rinnovamento edilizio. La pianificazione comunale all'interno della legge toscana del 2005 si articola in un livello ulteriore in cui si riserva particolare attenzione alla fattibilità finanziaria. Sempre all'interno della legge regionale toscana i piani attuativi sono descritti come strumenti di iniziativa privata e si distinguono diversi piani: piani di lottizzazione, piani di edilizia economico-popolare, piani per gli insediamenti produttivi e piani di recupero. Vi è poi una disciplina dedicata all'edilizia.

La legge lombarda già nel 2005 presentava dei significativi elementi di novità perché si distacca dai modelli del passato attraverso una diversa articolazione dei documenti di piano. Vi sono 3 documenti: un documento di piano, un piano dei servizi e un piano delle regole. Nel documento di piano è contenuta una dettagliata rappresentazione dei caratteri strutturali, naturali e identitari del territorio comunale e delle relative vocazioni. È adottato dopo un confronto aperto con le categorie sociali. Il piano della Lombardia prevede che l'avvio del procedimento di piano sia contemporaneo all'avvio del procedimento del VAS. Un altro aspetto fondamentale della legge lombarda è quello di aver previsto il piano dei servizi perché è il piano in cui si dà maggior ascolto alla città e alle categorie sociali. Durante la formazione del piano i fruitori possono trovare spazio per esprimere le proprie esigenze attraverso i meccanismi della partecipazione. Il piano di governo del territorio si pone nell'ottica che cerca di superare un'ottica espropriativa e vincolistica. La partecipazione è un'espressione del principio democratico e consente ai soggetti interessati di essere coinvolti nel piano. Un problema pratico è quello di assicurare la partecipazione non solo ai soggetti residenti ma anche ai city users per questo si è affermato il principio di anticipazione dell'apertura del procedimento ad apporti esterni nella fase preliminare. Un ulteriore documento è il piano delle regole che ha la funzione di individuare le norme applicabili nelle zone già consolidate. Il PGT lombardo trova attuazione attraverso i piani attuativi che sono strumenti attraverso i quali vengono attuate i contenuti del piano; quasi tutti sono di origine negoziata. Vi sono una pluralità di aspetti trattati nella negoziazione come la densità volumetrica che il documento di piano fissa solo in modo generale. Il piano contiene anche indicazioni relative all'edilizia che devono coordinarsi con le norme statali.

Dall'esame di questi modelli emergono alcuni principi generali: nell'ambito di questa generazione di piani l'elemento differenziante è l'integrazione che esiste tra le diverse funzioni del piano.

QUARTA GENERAZIONE

Si pone in discontinuità rispetto al passato. Si vanno a riscrivere le priorità e al primo posto vi è la volontà di evitare il consumo del suolo promuovendo la riqualificazione urbana, ridurre l'impatto ambientale e migliorare l'efficienza energetica. Le strategie devono ricercare la massima urbanità ovvero la qualità percepita dagli abitanti. I piani di quarta generazione tengono conto dell'agenda europea. Il consumo del suolo e la rigenerazione sono gli aspetti principali della disciplina di quarta generazione e tutte le leggi sono volte a ridurre il consumo del suolo e a incentivare la rigenerazione.

Una delle prime leggi che ha recepito questi principi è quella della Puglia del 2008 che ha proposto una distinzione tra rigenerazione urbana e riqualificazione. Una altra disciplina, più recente (2017), del Veneto prende in considerazione questi principi cardine ma li idealizza. È interessante all'interno di questa disciplina che vi sia una nozione di degrado urbanistico, socioeconomico e ambientale.

Anche la legge toscana ha subito una sua evoluzione, organizzata secondo una struttura a cannocchiale, nel 2016 ed è caratterizzata da una grandissima importanza attribuita al piano strutturale. Vi è una nozione di degrado e l'intento prioritario del legislatore è quello di promuovere il riuso delle aree degradate e dismesse attraverso il ricorso al sistema della premialità. La rigenerazione urbana consiste in interventi volti a riqualificare il contesto urbano attraverso un insieme sistematico di opere consistenti in: riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente, riqualificazione di aree degradate, riorganizzazione funzionali di aree dismesse, recupero e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi e riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano.

La rigenerazione urbana rappresenta un'alternativa strategica al nuovo consumo di suolo. Si distinguono un territorio urbanizzato e un territorio non urbanizzato.

Un'altra legge rilevante è quella dell'Emilia-Romagna che riproduce i principi cardine già individuati e si pone in un'ottica di semplificazione e questa legge contiene solo un documento. La pianificazione attuativa si svolge attraverso la negoziazione e la trattativa con il privato. All'interno della legge emiliana viene definito un regime peculiare per la rigenerazione ed è differenziato rispetto alle nuove urbanizzazioni.

Per quanto riguarda la Lombardia ha avuto un approccio diverso rispetto alle altre regioni in quanto ha deciso di mantenere l'impianto del 2005 sebbene vi siano state diverse modifiche ma comunque ha mantenuto intatta la propria struttura in quanto la legge già presentava importanti novità. Si è arricchita di molti aspetti che evidenziano l'importanza della rigenerazione ed è stato attribuito ai comuni il compito di identificare gli ambiti di rigenerazione entro aree degradate, sottoutilizzate o dismesse.

LE OPERE DI URBANIZZAZIONE A SCOMPUTO

Il testo di riferimento in tema di edilizia è il testo unico dell'edilizia. Le opere di urbanizzazione si distinguono in primarie e secondarie. Le opere di urbanizzazione primaria consentono all'edificato di essere vissuto (es. in un'abitazione devo avere una strada per arrivare alla casa, una rete fognaria e idrica, una rete del gas, dell'energia elettrica ecc.). Accanto a queste abbiamo anche le opere di urbanizzazione secondaria che sono opere a fruizione della collettività (es. in un quartiere servono dei servizi come il mercato, una chiesa, un centro sociale o culturale, un parco attrezzato, un asilo nido, plessi scolastici, ecc.).

Questo è un elenco tassativo (ovvero un elenco chiuso)? Molti tribunali amministrativi in diversi anni hanno detto che questo è un elenco chiuso ma vi sono state due sentenze che hanno detto come invece questo sia un elenco NON tassativo. Dunque, Bisogna guardare l'elenco delle opere ma si può pensare di far rientrare altre opere in questo elenco con un'interpretazione. L'elenco è dunque tassativo ma non bisogna limitarsi al dato letterale perché bisogna calare le norme nel caso concreto e si possono ricondurre opere non espressamente previste ma riconducibili all'elenco.

Per costruire o ristrutturare bisogna richiedere il permesso di costruire e bisogna pagare un contributo al comune per aiutarlo a realizzare le opere di urbanizzazione e per i costi di costruzione.

Volendo al posto di pagare gli oneri al comune le opere di urbanizzazione le può realizzare il privato (gli operatori edilizi) e una volta realizzate entreranno nel patrimonio indisponibile del comune.

Queste sono opere private o pubbliche? La corte di giustizia nel 2001 ha statuito che le opere di urbanizzazione sono opere pubbliche anche se realizzate dal privato. Questo vuol dire che il privato non può fare quello che vuole ma è soggetto al codice degli appalti pubblici. (quindi io non posso chiamare mio cugino per fare le opere di urbanizzazione). Il legislatore ha detto che se il valore dell'opera pubblica è superiore ai 5.350.000 allora è un'opera di interesse comunitaria e dunque devo fare una procedura di gara che ha rilevanza comunitaria e pubblicare un bando di gara nella gazzetta ufficiale dell'unione europea. Se siamo sotto a questa soglia si hanno due modalità a seconda del valore delle opere. Se il valore della mia opera è fino a 150.000 euro allora posso fare l'affidamento diretto (chiamo tizio e gli faccio fare le opere). Se il valore delle opere è superiore a 150.000 euro devo fare la procedura negoziata ovvero una gara pubblica con un bando che dura almeno 4-5 mesi per individuare l'appaltatore. L'autorità nazionale anticorruzione ha detto che non si possono fare diversi affidamenti diretti in quanto si frazionerebbe l'appalto ma bisogna considerare il valore complessivo di tutte le opere.

Può anche accadere che il comune decida di chiedere al privato uno studio di fattibilità delle opere, un cronoprogramma e una bozza di contratto d'appalto e il comune si prende la responsabilità di gestire la gara d'appalto. In quest'ultimo caso la stipula del contratto d'appalto è tra il privato e l'appaltatore e l'operatore edilizio non potrà partecipare alla gara per le opere di urbanizzazione. Vi è un'eccezione, se si tratta di opere di urbanizzazione primaria già previste negli strumenti attuativi di importo inferiore alla norma comunitaria e funzionale all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio allora non vi è la necessità di seguire il codice degli appalti. Il privato deve sempre comunque tenere in considerazione i principi immanenti del sistema.

CONFORMAZIONE INCENTIVATA

Esistono diverse tipologie di pianificazione. Il piano attuativo ha la finalità di correlarsi con il PGT e contiene una disciplina di dettaglio. Il piano può essere di iniziativa comunale o privata. Il piano di iniziativa pubblica contiene alcune disposizioni relative alla trasformazione del suolo. Il piano particolareggiato è finalizzato alle aree urbanizzate e sono indicati per disciplinare l'attuazione del piano generale nei centri storici e il piano contiene anche una relazione finanziaria per stimare l'impatto economico delle opere programmate. Questa tipologia di piani è adeguata a disciplinare i centri storici che hanno bisogno di un alto livello di tutela e vi è sempre una duplice attenzione sottesa alla riqualificazione dei centri storici: una rivolta alla rigenerazione e alla migliore efficienza tra le relazioni delle diverse funzioni all'interno dell'centro storico (residenziali, viari ecc..), l'altra è sottoposta a salvaguardare la trama delle funzioni storiche per conservare l'impronta originaria. Il piano di lottizzazione è un piano ad iniziativa del soggetto privato che si concentra su aree non molto urbanizzate e richiedono interventi dove il privato assume un'importanza peculiare. Questo piano si sviluppa sulla base di un dialogo aperto tra il privato e l'amministrazione e c'è una contrattualizzazione di questa fase attraverso un dialogo aperto per poter stabilire quali siano gli interventi da realizzare all'interno di aree non urbanizzate. È importante stabilire gli obblighi del soggetto privato e tra questa vi sono le opere di urbanizzazione primaria e secondaria che possono essere realizzate a scomuto. In altri casi le disposizioni del PGT possono essere effettuate attraverso piani attuati con l'integrazione di più funzioni con diverse tipologie di intervento. Un aspetto particolare e fondamentale è quello della valutazione dell'impatto delle opere anche dal punto di vista economico e vi sono risvolti legati al fatto che i risvolti di determinate opere può portare all'espropriazione di altre aree o vi possono essere dei soggetti maggiormente avvantaggiati e altri svantaggiati dal piano. Un altro aspetto è quello legato alle dotazioni urbanistiche che sono programmate all'interno del piano e può essere necessario che per realizzare determinate opere si deve procedere all'espropriazione. Nell'attivare questi processi può essere necessario apporre dei vincoli a determinate aree che hanno un'efficacia conformativa. Per ridurre gli impatti negativi legati al vincolo imposto e per ottenere una maggiore distribuzione dei vantaggi sono stati individuati modelli e tecniche che ricercano l'interazione e l'intesa con il privato. Nella nuova legislazione regionale si sono innescati processi di trasformazione urbanistica basati sulla conformazione incentivata in modo da sollecitare il privato con diverse tecniche a aderire alle scelte del pianificatore. Questa tecnica si pone in continuità con la definizione tecnica e grafica della città pubblica perché si pone in relazione con le esigenze di funzioni strutturali. Le tecniche per realizzare questo programma di coinvolgimento del soggetto privato sono due: la perequazione e la compensazione.

La perequazione ha lo scopo di evitare l'incontro del vincolo cerca il coinvolgimento dei privati e questo è stato ritenuto legittimo e accettabile dalla Corte costituzionale. Non c'è un modello unico o di riferimento, tuttavia, vi sono alcuni caratteri generali della perequazione e si può realizzare attraverso modelli diversi. L'obiettivo della perequazione è quello di raccogliere l'adesione del privato rispetto ad un disegno urbanistico. Questo disegno mira ad evitare che vi siano squilibri in determinate zone tra soggetti avvantaggiati dal disegno urbanistico attraverso il coinvolgimento degli stessi proprietari. Tra i diversi modelli di perequazione ve ne sono due particolari: la perequazione endocomparto e la perequazione estesa. La perequazione endocomparto è la più utilizzata e consente di ripartire tra tutti i proprietari degli immobili in un'area i diritti edificatori e gli oneri derivanti dalla dotazione di aree per opere di urbanizzazione. Per fare ciò si utilizza lo scorporo della volumetria degli eventuali edifici esistenti. L'effetto perequativo discende dal vincolo di attuazione necessariamente unitaria delle previsioni di piano. Questa rigidità induce i proprietari ad un approccio collaborativo. La capacità edificatoria è legata al piano e non al lotto e questo è fondamentale in questa tecnica perequativa. La giurisprudenza ha ritenuto che questo modello perequativo sia conforme ai principi costituzionali e gli edifici e gli oneri devono essere distribuiti in modo proporzionale alla consistenza ed estensione delle singole proprietà. Un altro modello è quello della perequazione estesa che è più complesso da realizzare che si basa sulla possibilità di scorporare i diritti ma sfruttando la potenzialità volumetrica su un'altra area. Il fulcro è quello di basarsi sulla trasportabilità del diritto. Il piano identifica le aree o classi di aree coinvolte, si attribuisce un indice inferiore a quello fondiario minimo e si favorisce una concentrazione volumetrica in alcune zone (receiving areas) con l'esclusione della saturazione di tutte le sending areas. Mentre in passato il diritto era connesso al bene del soggetto privato adesso il diritto edificatorio è considerato come immateriale e può essere scorporato ed esportato. Nella perequazione bisogna applicare un principio di proporzionalità tenendo conto del valore dei fondi coinvolti. Nella perequazione estesa vi è un dinamismo aperto. Nel caso della perequazione estesa è previsto un vincolo di risultato territoriale.

La perequazione consente di superare le criticità proprie dei piani di prima generazione che creavano forti disuguaglianze in quanto si basavano su una tecnica rigida e consente di raggiungere una maggiore equità distributiva. Questo fa sì che può essere riscontrata la partecipazione del soggetto privato. Serve alla correzione degli elementi di discriminazione.

La tecnica della perequazione ci consente di ottenere una compartecipazione del soggetto privato al programma di rinnovamento edilizio evitando vincoli. L'onere perequativo non può essere assoggettato alla decadenza.

La giurisprudenza mette in guardia da false perequazioni verificando che gli indici rispettino i valori immobiliari. Può anche essere che non vi sia un accordo o che non si riesca a coinvolgere un numero sufficientemente alto di persone e quindi la perequazione fallisce. Per ridurre questo rischio alcuni comuni hanno adottato diverse strategie, sia attraverso le aste sia attraverso l'istituzione di registri dei diritti edificatori. In questo caso il comune svolge un ruolo di garanzia nella negoziazione.

Quando la pubblica amministrazione procede all'espropriazione lo fa attraverso una procedura e deve riconoscere un indennizzo che deve essere commisurato al valore venale del bene. Anche in questo caso viene in rilievo il problema dell'indennizzo che è risolto in maniera diversa, infatti la pubblica amministrazione ha previsto diversi sistemi di compensazione. Il soggetto proprietario al quale è proposta deve essere interessato.

PIANIFICAZIONE SOVRACOMUNALE

Vi sono diversi livelli di pianificazione. La pianificazione che si esercita ad un livello superiore, ovvero a quello provinciale è la pianificazione sovracomunale. La funzione di questo piano è quella di coordinamento e di programmazione di utilizzo e controllo del territorio. È una pianificazione di secondo livello in quanto non è indirizzata ai singoli privati e residenti ma direttamente al pianificatore. Il pianificatore dovrà adeguarsi alle prescrizioni di questi piani. Il piano sovracomunale contiene disposizioni di carattere conformativo del territorio che hanno l'effetto di plasmare il territorio. Una differenza tra la pianificazione

sovracomunale e quella urbanistica (PGT) riguarda i destinatari: la prima è diretta ai pianificatori e l'altra direttamente ai singoli proprietari. Altre differenze consistono nei soggetti competenti: il PGT è di competenza dei comuni ed è disciplinata dalle leggi regionali, la pianificazione sovracomunale è attribuita a enti superiori e la funzione di questi ultimi sta nel congegnare le scelte fatte ai livelli inferiori. La pianificazione territoriale si differenzia ulteriormente dalla pianificazione di settore (comprende piani come quello di bacino, paesistico, parco...) in quanto esprime l'esigenza di un coordinamento generale che sia portatrice di esigenze più ampie rispetto a quelle locali con uno sguardo più ampio. Al contrario la pianificazione di settore guarda a singoli particolari di interesse. Il piano territoriale esprime un'esigenza di dare un indirizzo con una visione di insieme.

La natura giuridica delle prescrizioni del piano è di carattere normativo, generale ed astratto in quanto si rivolgono alla pluralità dei cittadini che vivono nel territorio e con una formulazione ipotetica. Ciò non toglie che nella realtà si possono incontrare anche delle indicazioni che non rispecchiano questi contenuti astratti e generali ma sono invece particolari riferendosi a casi singoli. Esistono all'interno del piano disposizioni concrete con effetti immediatamente precettivi (immediatamente e direttamente applicabili) nei confronti del regime dei suoli. Queste disposizioni che si distaccano dal contenuto che il piano dovrebbe avere sono da considerarsi di stretta interpretazione. Nel caso di leggi eccezionali non vi è permessa l'analogia (non posso utilizzare la norma con ipotesi non comprese all'interno della norma stessa anche se hanno similitudini).

Il rapporto tra il piano sovracomunale e gli altri non è ordinato secondo una rigida gerarchia ma sono coordinati tra loro secondo un criterio di competenza. Le funzioni di coordinamento sono attribuite al piano sovracomunale ma anche ai piani di settore; in base ai codici dei beni culturali il piano di settore che svolge questa funzione di coordinamento è il piano urbanistico.

Questa attività conformativa non può privare il legislatore comunale della propria competenza e libertà. Il modello del piano è stato modificato dalle regioni con la previsione di vincoli direttamente conformativi della proprietà in funzione della localizzazione di infrastrutture di carattere generale. Tali piani hanno perciò una natura mista. La funzione conformativa non può giungere fino al punto di privare i comuni della funzione di pianificazione urbanistica. L'approvazione delle varianti (se sono sostanziali) richiedono l'approvazione della regione, in altri casi non è necessario ottenere tale approvazione.

PIANO PAESAGGISTICO

Il codice definisce cosa si intende per paesaggio (inizialmente riferito solo ai valori estetici e in seguito ha inglobato una pluralità di valori espressi dal territorio). L'art. 135 del Codice disciplina la pianificazione paesaggistica prevedendo dapprima che lo stato e le regioni assicurino che il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito. L'elaborazione dei piani deve anche ricomprendere la definizione dei beni paesaggistici o di interesse storico/culturale. Il codice di beni culturali prevede che i piani paesaggistici devono segnalare gli aspetti ed i caratteri peculiari del territorio che avranno specifiche normative d'uso. I piani definiscono delle previsioni che hanno lo scopo di conservare la morfologia del territorio. Il piano paesaggistico prevede specifiche modalità che devono essere adottate: bisogna effettuare una ricognizione, individuare le aree di notevole interesse pubblico da sottoporre a tutela o gli immobili di interesse storico, individuare la necessità di interventi di recupero/riqualificazione.

Per quanto riguarda il procedimento di approvazione del piano bisogna rispettare i principi di trasparenza e di pubblicità e di garantire la partecipazione dei soggetti interessati al piano. Per quanto riguarda i rapporti tra la pianificazione paesaggistica e gli altri piani questa si trova in posizione sovraordinata rispetto agli altri piani.

Nel 2012 la Corte costituzionale ha ribadito che le regioni non possono introdurre deroghe al regime vincolistico previsto dalla legislazione statale. (la materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è riservata alla legge statale). La regione ha una competenza riferita solo al governo del territorio.

PIANI PARCO

Il piano parco è un piano sovracomunale o un piano settoriale attinenti alla disciplina di valori naturali e ambientali da parte dell'ente parco. Questi piani si caratterizzano perché hanno una funzione specifica e (quando esistono) svolgono anche le funzioni di piani urbanistici. La natura giuridica delle prescrizioni è immediatamente precettiva e vincolante sia nei confronti degli altri soggetti pianificatori sia nei confronti

dei soggetti privati. Il piano parco prevale rispetto agli strumenti urbanistici di portata generale ma non nei confronti dei piani paesistici.

VAS (Valutazione ambientale strategica)

Queste valutazioni sono state previste all'interno di una direttiva europea (2001/42). Da parte dello stato italiano vi è stato un adeguamento intervenuto tardivamente: è stata recepita con il decreto legislativo del 3 aprile 2006. Queste norme hanno subito poi varie modifiche nel tempo (nel 2008 e nel 2010 e nel 2020). In questa direttiva ce una parte che riguarda le finalità di questa valutazione e le circostanze nelle quali bisogna procedere con questa valutazione. Non solo i casi contenuti nella direttiva sono presi in considerazione ma anche quelli che secondo gli stati membri hanno la necessità di essere valutati. Lo scopo della valutazione è quello di identificare, considerare e valutare i possibili effetti e impatti significativi legati alla realizzazione di un piano o un programma. Un altro passaggio essenziale è la necessità che vi sia un coinvolgimento nella VAS delle autorità responsabili per l'ambiente. Una delle enunciazioni di principio che rappresenta la base della direttiva è quello fissato dall'articolo 1 che devono assicurare un elevato livello di tutela attraverso un bilanciamento. Nell'ambito della valutazione bisogna assicurare la massima protezione dell'ambiente. In mancanza della VAS il piano/programma è illegittimo e può essere annullato dal giudice amministrativo. Le situazioni a cui applicare queste valutazioni sono individuate nella direttiva (nella VAS l'oggetto è costituito dai piani e programmi), quando ci si pone il problema se procedere o no alla valutazione bisogna verificare se si rientra in uno dei casi del decreto. Tutte le attività di pianificazione devono essere valutate. Per quanto riguarda i piani e programmi riferiti a piccole aree è necessaria una valutazione da parte degli stati membri che valutano se è possibile che in queste aree ci sono impatti sull'ambiente. La VAS deve essere effettuata ex ante e non si può fare a posteriori questo perché consente di integrare la valutazione nel piano fin dall'inizio e non a posteriori e questo permette una più ampia partecipazione da parte dei soggetti interessati. Una delle fasi più significative della VAS è quella del report perché in questo documento vengono descritti e valutati tutti gli impatti ambientali. Nel report bisogna anche puntualizzare se esistono delle alternative a quel piano o programma. Un altro aspetto fondamentale è quello riguardante le consultazioni: le proposte del piano devono essere messi a disposizione delle autorità competenti in materia ambientali. La VAS garantisce un alto livello di cautela e assicura che qualsiasi intervento sia compatibile con lo sviluppo sostenibile e con il rispetto dell'ambiente. Anche il codice dell'ambiente richiama lo stesso articolo 1 della direttiva e ne riproduce il contenuto. Questi piani sono quelli elaborati per la gestione della qualità dell'aria nei settori agricoli, della pesca, della gestione delle acque, dei rifiuti ecc. Vi è poi una serie di considerazioni con riferimento ai piani collegati ai siti inseriti nella rete natura 2000 (siti che per la loro particolare bellezza e aspetto significativo meritano una peculiare tutela) e occorrerà procedere ad una valutazione ulteriore cioè una valutazione di incidenza. Nel caso in cui il programma sia già oggetto di VAS e incide su una zona oggetto di tutela inclusa nella rete 2000 la valutazione di incidenza dovrà essere inclusa nella VAS. Esistono una serie di esclusioni previste dalla legge; sono esclusi i piani e programmi destinati a scopi di difesa nazionale caratterizzati da somma di urgenza, piani e programmi finanziari o di bilancio, piani di gestione forestale, piani di difesa fitosanitaria e piani di protezione civile in caso di pericolo per l'incolumità pubblica.

VIA (valutazione impatto ambientale)

Mentre la VAS si riferisce ai piani e programmi la VIA si riferisce ai progetti che possono avere impatti significativi sull'ambiente. La valutazione dei progetti ha come scopo quello di proteggere la biodiversità, gli ecosistemi, la salute umana. Gli impatti ambientali sono riconducibili ad alcuni fattori come la popolazione e la salute umana, la biodiversità, la rigenerazione di habitat, il suolo, l'acqua ecc. la VIA verifica se questi fattori sono tutelati nel progetto e può essere realizzato o va accantonato. In relazione ad alcuni progetti non necessariamente occorre accedere al VIA. Vi sono alcuni progetti che prevedono una diversa procedura (screening); esistono situazioni nelle quali bisogna verificare se serve la valutazione VIA. Un esempio sono modifiche o estensioni di progetto che già comportano una VIA (bisogna verificare se quella modifica incide sul progetto in maniera tale da comportare una nuova valutazione di VIA). La VIA può essere o statale o regionale (bisogna verificare l'importanza del progetto e verificare se rientrano nella competenza statale

come un impianto di una centrale termoelettrica di 800MW o di competenza regionale). Il progetto sottoposto al VIA può intersecare un'area oggetto di tutela per la direttiva habitat o uccelli e in questo caso dovrà incorporare la valutazione di vinca.

AIA (autorizzazione integrata ambientale)

Previene e riduce l'inquinamento prevedendo misure specifiche per ridurre le emissioni. L'AIA ha lo scopo di salvaguarda dell'ambiente. L'AIA si effettua con attività energetiche con impianti di una certa potenza, gestione dei rifiuti, attività dell'industria chimica o prodotti militari e altre attività.

PROCEDURE E COMPETENZE (VIA VAS AIA)

Le autorità competenti in sede statale sono il ministero dell'ambiente o il ministero della transizione ecologica. In sede regionale l'autorità competente è la pubblica amministrazione. La commissione tecnica è un organo nella procedura che svolge il ruolo cruciale in quanto effettivamente valuta il ruolo di incidenza del piano sull'ambiente. Il comitato tecnico è invece più ristretto e offre un supporto. L'autorità competente può anche indire una conferenza di servizio cioè un modulo che ha un carattere acceleratorio del procedimento in quanto riunisce tutte le autorità competenti che si esprimono contemporaneamente con un modulo semplificato. La VAS è avviata dall'autorità procedente cioè l'autorità che ha assunto l'iniziativa e ha la competenza di attuare un determinato programma. La Fase di valutazione è sempre anteriore all'approvazione del piano (si deve concludere prima che sia approvato il piano). La VAS è una valutazione che si svolge nel procedimento, all'interno del procedimento, è una parte integrante nel percorso di approvazione del piano. In alcuni casi se il piano incide su un'area circoscritta e limitata viene assoggettata allo screening; in questo caso l'autorità procedente deve trasmettere all'autorità competente un rapporto preliminare contenente le indicazioni di massima del piano che si intende adottare.

Nell'ambito della verifica di assoggettabilità (screening) l'autorità competente sente i pareri dei soggetti competenti e trasmette entro 90 giorni il provvedimento di verifica. Il risultato della verifica di assoggettabilità è pubblicato integralmente nel sito web dell'autorità competente. Il rapporto ambientale costituisce una parte integrante del piano e ne accompagna l'intero processo. Nel rapporto ambientale devono essere precisati tutti gli impatti e anche le alternative possibili (anche quella di non fare un piano). Una volta che c'è stata la pubblicazione si apre un termine che garantisce la partecipazione dei soggetti interessati. La decisione finale è pubblicata nei siti web. Il monitoraggio assicura di verificare che a realizzazione dell'opera sia rispettosa dei limiti e del complesso di prescrizioni dettate dall'autorità.

SERVIZI PUBBLICI

Lo stato esercita una serie di funzioni amministrative in modo autoritativo; uno dei più visibili è l'espropriazione. Questo viene esercitato ad esempio per la realizzazione di grandi infrastrutture ma non solo per questo. In tante altre occasioni l'autorità pubblica non interviene con i privati esercitando un potere ma può utilizzare i canoni del diritto civile e questo avviene soprattutto nel mondo dei servizi. Vi sono una serie di attività come il trasporto pubblico, raccolta dei rifiuti...Queste attività vengono svolte senza esercitare poteri ma esercitano un'attività di prestazione. Ci sono alcune norme che vanno tenute in considerazione; una è l'art.337 che stabilisce che la funzione amministrativa è disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi. Un'altra definizione significativa è quella di servizio pubblico ovvero un'attività disciplinata nelle stesse forme della funzione pubblica ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima. In queste materie esiste una sorta di processo di ibridazione dove si sovrappongono la disciplina pubblica e privata. Questa sovrapposizione non implica la prevalenza di una sull'altra. La terminologia utilizzata dal Codice penale può essere fuorviante in quanto sembra non facile distinguere norme che disciplinano il pubblico servizio da norme che disciplinano la prestazione del servizio. Dobbiamo distinguere due aspetti: la pubblica funzione (esercitata attraverso un procedimento che normalmente culmina nella produzione di un provvedimento amministrativo) e il Pubblico servizio. Il servizio pubblico inizialmente veniva identificato come ogni attività la cui esplicazione doveva essere controllata dai governanti. Attualmente questa relazione non vi è più in quanto ora si basa su criteri oggettivi; in particolare è stato fondamentale analizzare l'art. 43 che si riferisce ai servizi pubblici essenziali.

All'interno di queste norme troviamo la definizione di fini sociali ovvero quali sono le finalità che caratterizzano il servizio pubblico. Il servizio pubblico può anche essere erogato da un soggetto privato. In alcuni casi la costituzione consente che l'attività deve essere erogata solo dallo stato. L'art.43 contiene una riserva di legge (non soggetta ad altre fonti). L'intervento pubblico è doveroso quando le imprese non svolgono il servizio in modo adeguato. Lo stato non è necessariamente produttore del servizio, tuttavia, lo stato mantiene un ruolo di responsabilità e di garanzia. È importante distinguere il ruolo del soggetto erogatore del servizio da quello che garantisce che il servizio venga erogato. Nella costituzione si trova una distinzione tra servizi pubblici essenziali erogati da un'impresa o da categorie di impresa e servizi quali: assistenza, previdenza, sanità, istruzione. Tali servizi non sono suscettibili di nazionalizzazione. Un'altra distinzione è quella tra servizio economico e servizio sociale; la differenza principale è nel modello organizzativo. Un'altra differenza è il prezzo: i servizi sociali sono resi, in alcuni casi, anche se l'utente non paga alcun prezzo mentre i servizi economici sono erogati da un'impresa e l'utente deve pagare.