

---

---

# RIVISTA GIURIDICA DI URBANISTICA

Diritto e Territorio

2/2022

Di particolare interesse  
Politiche di rigenerazione urbana



DIRETTA DA  
Gherardo Bergonzini  
Patrizia Marzaro

  
MAGGIOLI  
EDITORE

ISSN 0394-8420

---

# RIVISTA GIURIDICA DI URBANISTICA

Diritto e Territorio

Di particolare interesse  
Politiche di rigenerazione urbana



DIRETTA DA  
Gherardo Bergonzini  
Patrizia Marzaro

**ME**  
MAGGIOLI  
EDITORE

---

# RIVISTA GIURIDICA DI URBANISTICA

Trimestrale di giurisprudenza, dottrina e legislazione

## Direttori

**GHERARDO BERGONZINI**

*Università di Padova*

**PATRIZIA MARZARO**

*Università di Padova*

## Direttore responsabile

**MANLIO MAGGIOLI**

## Consiglio di direzione

---

**SANDRO AMOROSINO** (*Università "Unimettuno"*), **ANTONIO BARTOLINI** (*Università di Perugia*), **GHERARDO BERGONZINI** (*Università di Padova*), **MARIO BERTOLISSI** (*Università di Padova*), **EMANUELE BOSCOLO** (*Università dell'Insubria*), **GIAN FRANCO CARTEI** (*Università di Firenze*), **PAOLA CHIRULLI** (*Università di Roma "La Sapienza"*), **GABRIELLA DE GIORGI CEZZI** (*Università del Salento*), **LUCA DE LUCIA** (*Università di Salerno*), **DARIA DE PRETIS** (*Università di Trento*), **ROSARIO FERRARA** (*Università di Torino*), **VITTORIO GASPARINI CASARI** (*Università di Modena e Reggio Emilia*), **GUIDO GRECO** (*Università di Milano*), **FRANCESCO MANGANARO** (*Università Mediterranea di Reggio Calabria*), **PATRIZIA MARZARO** (*Università di Padova*), **GIORGIO PAGLIARI** (*Università di Parma*), **MARGHERITA RAMAJOLI** (*Università di Milano*), **ALBERTO ROCCELLA** (*Università di Milano*), **GIROLAMO SCIULLO** (*Università di Bologna*), **ALDO TRAVI** (*Università "Cattolica del Sacro Cuore" di Milano*)

## Comitato Scientifico

---

**ENRICO MARIO AMBROSETTI** (*Università di Padova*), **ALBERTO AZZENA** (*Università di Pisa*), **SERGIO BARTOLE** (*Università di Trieste*), **MARINO BREGANZE** (*Università di Padova*), **ELENA BUOSO** (*Università di Padova*), **ALESSANDRO CALEGARI** (*Università di Padova*), **ANTONIO CARULLO** (*Università di Bologna*), **GUIDO CORSO** (*Università di Roma Tre*), **ALESSANDRO CROSETTI** (*Università di Torino*), **GIAN CANDIDO DE MARTIN** (*LUISS di Roma*), **GIULIO GHETTI** (*Università di Bologna*), **ANNALaura GIANNELLI** (*Università di Catanzaro*), **ALESSIO LANZI** (*Università di Milano – Bicocca*), **FRANCO PELLIZZER** (*Università di Ferrara*), **GIUSEPPE PERICU** (*Università di Genova*), **ALBERTO ROMANO** (*Università di Roma "La Sapienza"*), **NAZARENO SAITTA** (*Università di Messina*), **GIOVANNI ANTONIO SALA** (*Università di Verona*), **CLEMENTE PIO SANTACROCE** (*Università di Padova*), **CRISTINA VIDETTA** (*Università di Torino*)

## Comitato Scientifico Internazionale

---

**VICENÇ AGUADO** (*Università di Barcellona*), **JEAN BERNARD AUBY** (*Università di Parigi-Sciences Po.*), **RALF BRINKTRINE** (*Università di Würzburg*), **ANDRÉS MOLINA GIMÉNEZ** (*Università di Alicante*), **BELÉN NOGUERA** (*Università di Barcellona*), **VERA PARISIO** (*Università di Brescia*), **THIERRY TANQUEREL** (*Università di Ginevra*), **KARL WEBER** (*Università di Innsbruck*)

## Redazione

---

**Riccardo Bertoli, Giovanni Comazzetto, Luca Di Giovanni, Luca Galli, Maria Pia Genesin, Angela Guerrieri, Klaudia Kurcani, Vittorio Pampanin, Chiara Prevete, Francesco Scattolin**

Tel. 049/8273389 Fax 8273359 E-mail: [rgu.dirpubblico@unipd.it](mailto:rgu.dirpubblico@unipd.it)

## Direzione

presso il Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario dell'Università degli Studi di Padova

Via VIII Febbraio, 2 – 35122 Padova

Tel. 049/8273391 Fax 8273359 E-mail: [patrizia.marzaro@unipd.it](mailto:patrizia.marzaro@unipd.it)

I contributi pubblicati in questa Rivista sono sottoposti a procedura di *peer review* in forma completamente anonima (si v. *infra* Codice etico e Regolamento della Rivista).

Il contributo deve essere inviato in file .doc alla Redazione o alla Direzione unitamente ai dati personali dell'Autore (qualifica professionale e recapiti) e a un breve *abstract* in italiano e in inglese.

## Direzione Amministrazione e Diffusione

Maggioli Editore  
presso c.p.o. Rimini  
Via Coriano, 58 – 47924 Rimini  
Tel. 0541/628111 – Fax 0541/622100  
Maggioli Editore è un marchio Maggioli Spa  
**Servizio Abbonamenti**  
Tel. 0541/628200 – Fax 0541/624457  
E-mail: abbonamenti.riviste@maggioli.it  
[www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

## MAGGIOLI ADV

Concessionaria di pubblicità per Maggioli Spa  
Via Del Carpino, 8  
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)  
Tel. 0541/628439 – Fax 0541/624887  
E-mail: maggioliadv@maggioli.it  
[www.maggioliadv.it](http://www.maggioliadv.it)

## FILIALI

Milano  
Via F. Albani, 21 – 20149 Milano  
Tel. 02/4845811 – Fax 02/48517108  
Bologna  
Galleria del Pincio, Piazza VIII Agosto, 1 – 40126 Bologna  
Tel. 051/229439-228676 – Fax 051/262036  
Roma  
Piazza delle Muse, 8 – 00197 Roma  
Tel. 06/5896600-58301292 – Fax 06/5882342  
Bruxelles  
Avenue d'Auderghem, 68 – Bruxelles – Belgium  
Tel. +32 27422821  
e.mail: international@maggioli.it

Registrazione presso il Tribunale di Rimini del 19 novembre 1984 al n. 264

Maggioli Spa  
Azienda con Sistema Qualità certificato ISO 9001:2015  
Iscritta al registro operatori della comunicazione

**Stampa**, Maggioli Spa – Stabilimento di Santarcangelo di Romagna

## CONDIZIONI DI ABBONAMENTO 2022

Prezzi di abbonamento della “Rivista Giuridica di Urbanistica”:

- ANNUALE: euro 279,00.  
Prezzo promozionale per liberi professionisti euro 185,00 (cartaceo), euro 135,00 (digitale)  
Formato digitale (PDF) euro 139,00 (prezzo comprensivo di IVA 4%)

Il prezzo di una copia della rivista è di euro 75,00

Il prezzo di una copia arretrata della rivista è di euro 80,00.

I prezzi sopra indicati, se non diversamente indicato, si intendono Iva inclusa.

Il pagamento dell'abbonamento deve essere effettuato con bollettino di c.c.p. n. 31666589 intestato a Maggioli Spa Periodici – Via Del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).

**La rivista è disponibile anche nelle migliori librerie.**

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno.

La casa editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il termine di 45 giorni successivi alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.

Inviare i manoscritti, riviste in cambio e libri da recensire, possibilmente in duplice copia, alla direzione o alla redazione di “Rivista giuridica di urbanistica”. I manoscritti non pubblicati non si restituiscono.

### TUTTI I DIRITTI RISERVATI

È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'Editore.

Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti.

L'autore garantisce la paternità dei contenuti inviati all'Editore manlevando quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.

[www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

Tutti gli articoli e i servizi on line inclusi sono disponibili su

[www.periodicimaggioli.it](http://www.periodicimaggioli.it)

Rinnovato nella grafica e arricchito nei contenuti.

Vieni a scoprire tutte le novità!

## Codice Etico della Rivista

### **Art. 1 Doveri del Direttore e del Consiglio di direzione**

La Direzione è responsabile di quanto pubblicato sulla Rivista.

La Direzione è la responsabile ultima della decisione di pubblicare gli articoli sottoposti alla Rivista, svolge le proprie funzioni in collaborazione con il Consiglio di direzione e con il supporto di almeno un revisore scelto tra studiosi ed esperti, i quali di regola non fanno parte del Consiglio di direzione e del Comitato scientifico.

Il Direttore e il Consiglio di direzione esercitano le proprie funzioni per garantire il livello più elevato di qualità e lo sviluppo della Rivista.

Se il Direttore rileva o riceve segnalazioni in merito ad errori o imprecisioni, conflitto di interessi o plagio in un articolo pubblicato, ne dà tempestiva comunicazione all'autore e all'editore, intraprende le azioni necessarie per chiarire la questione e, in caso di necessità, ritira l'articolo o pubblica una ritrattazione.

### **Art. 2 Procedura di revisione e doveri dei Revisori**

La procedura di revisione viene effettuata secondo il sistema double-blind peer review, cd. a doppio cieco, a cui sono sottoposti tutti i lavori ricevuti, salvo casi eccezionali.

Il Direttore, il Consiglio di direzione e la Redazione non possono fornire alcuna informazione sui manoscritti ricevuti a soggetti diversi dagli autori, revisori e potenziali revisori, né in ogni caso possono utilizzarli senza il consenso dell'Autore.

I revisori effettuano la valutazione dei lavori loro inviati ai fini della loro eventuale pubblicazione. La revisione deve essere effettuata secondo obiettività e correttezza. Tutte le osservazioni, i rilievi e le indicazioni devono essere formulati in modo chiaro e costruttivo, e se possibile accompagnate da una specifica motivazione. Anche nel caso in cui il lavoro venga ritenuto non meritevole di pubblicazione possono essere forniti all'autore indicazioni volte a consentirne in futuro la pubblicazione.

Qualora il revisore ritenga di non essere in possesso delle competenze scientifiche richieste per effettuare la valutazione richiestagli, ovvero non sia in grado di provvedervi nei tempi indicati informa tempestivamente di ciò il Direttore rinunciando a procedere alla revisione.

Il revisore deve segnalare al Direttore qualora ravvisi una somiglianza sostanziale o una sovrapposizione tra il lavoro in esame e qualunque altro documento pubblicato di cui è a conoscenza.

I revisori non devono accettare lavori con riguardo ai quali ritengano possano essere presenti conflitti di interesse.

### **Art. 3 Doveri degli Autori**

Gli autori garantiscono l'originalità dei lavori inviati.

Nel caso di utilizzo di lavori e/o parole di altri autori, vanno assicurate adeguate parafrasi del pensiero e/o congrue citazioni letterali. Sempre il riferimento al lavoro di altri autori è accompagnato da citazioni adeguate. I manoscritti in fase di revisione dalla rivista non devono essere sottoposti ad altre riviste ai fini di pubblicazione.

### **Art. 4 Conflitto d'interessi**

Fermo rimanendo, ai fini della pubblicazione nella Rivista, l'utilizzo dello strumento della revisione anonima cd. a doppio cieco, nella scelta del revisore la Direzione deve operare evitando l'insorgenza di possibili conflitti di interesse con l'Autore, i quali potrebbero derivare dall'appartenenza alla medesima istituzione o dall'esistenza di rapporti personali o professionali che possano influenzare in modo inappropriato la valutazione.

## **Ethic code**

### **1. General duties and responsibilities of Director and Scientific Board**

The Director is accountable for everything published in the Review.

The decision to accept or reject a paper is up to the Director, according to the opinions of the Directive Board and of at least one external referee.

The Director and the Board are in charge of ensuring the highest level of quality and the development of the Review.

If the Director detects or receives reports of errors or inaccuracies, conflicts of interest or plagiarism in a published article, he/she should give immediate notice to the Author and the publisher, take the necessary actions to clarify the matter and, if necessary, retract the item or publish a retraction.

### **2. Peer review and duties**

The review procedure is carried out according to the double-blind peer review system, and all received papers and articles should be submitted, except in exceptional cases.

The Director, the Directive Board, and the Editorial Board should not provide any information on the manuscripts received to anyone other than the Authors, referee and potential referee, nor could they use the work without the consent of the Author.

The auditors evaluate the work they have sent for the purpose of their publication.

The review must be carried out objectively and fairly. All observations, reliefs and indications must be formulated in a clear and constructive manner and, if possible, accompanied by a specific justification. Even in the event that the work is estimated unworthy of publication, it may be provided the Author with instructions for future publishing.

If the referee considers himself/herself not in possession of the scientific expertise required, or is unable to provide it within the times indicated, he or she shall inform promptly the Director and refuse to review.

The referee must report to the Director if he resembles a substantial similarity or overlap between the work in question and any other published document he is aware of.

Auditors should not accept work in case of conflicts of interest.

### **3. General Duties of the Authors**

Authors guarantee the originality of the submitted jobs.

By using works and/or words of other Authors, appropriate literary quotations must be ensured. Reference to the work of other Authors is always accompanied by adequate quotes. Manuscripts being reviewed by the magazine should not be submitted to other journals for publication purposes.

### **4. Conflicts of interest**

Without prejudice of double-blind review the Direction must avoid possible conflicts of interest by choosing the referee, which may arise from belonging to the same institution or the existence of personal or professional relationships that may inappropriately affect the evaluation.

## **Regolamento**

### **Art. 1 Pubblicazioni**

Tutti gli articoli e i commenti alla giurisprudenza sono accompagnati da un abstract scritto direttamente dall'Autore sia in italiano sia in inglese.

La Direzione, sulla base dei criteri definiti con il Consiglio di direzione, decide in via preliminare se accettare o non accettare i lavori ricevuti ai fini della loro pubblicazione.

La Direzione sottopone a valutazione esterna i lavori accettati in via preliminare e, una volta acquisite le valutazioni dei revisori, all'esito di una procedura di revisione anonima tra pari, decide definitivamente sulla loro pubblicazione.

### **Art. 2 Procedimento di revisione anonima**

Il Direttore sottopone a valutazione esterna i lavori ricevuti, inviandoli ad almeno un professore ordinario o associato, anche a riposo, di Diritto amministrativo o di materie affini, o comunque ad accademici studiosi dei temi trattati nel lavoro da valutare, i quali di regola non fanno parte del Consiglio di direzione o del Comitato Scientifico.

È indicato dal Revisore un termine per la consegna della valutazione ad esito della procedura di revisione.

La valutazione viene effettuata secondo il sistema di revisione anonima c.d. a doppio cieco. A tale scopo la Direzione invia ai valutatori lo scritto senza la firma dell'autore e privando il file di altri segni che ne possano rivelare l'identità.

All'esito della procedura di revisione, il valutatore giudica il lavoro meritevole ovvero non meritevole di essere pubblicato. La valutazione positiva può comunque essere accompagnata dall'indicazione di specifici interventi da effettuare sul lavoro, ai fini di una pubblicazione pienamente soddisfacente. In caso di valutazione negativa possono comunque essere indicate le condizioni in presenza delle quali il lavoro potrebbe essere ritenuto meritevole di pubblicazione. In ogni caso la Direzione, nel pieno rispetto delle regole dell'anonimato, trasmette tempestivamente all'autore il rapporto contenente le valutazioni effettuate dai revisori.

La Rivista, ogni tre anni, pubblica nel proprio sito web l'elenco dei revisori utilizzati.

## **Regulation of the Review**

### **Art. 1 Publications**

All articles and comments are accompanied by an abstract written directly by the Author in both Italian and English.

The Direction, on the basis of the criteria defined by the Directive Board, decides preliminarily on whether to accept or not the work received for publication.

The Direction submits to the external evaluation the work preliminarily accepted and, obtained the referee assessments after a double-blind peer review, decides definitively on his publication.

### **Art. 2 Double-blind review**

The Director submits to the external evaluation the received work, sending them to at least one ordinary or associate professor, even in retirement, of Administrative Law or related subjects, or in any case to academic scholars. The referee should not be normally part of the Directive Board or the Scientific Committee.

A review deadline is provided by the Referee, following the outcome of the referee procedure.

The evaluation is done according to the anonymous revision system so called double-blind. For this purpose, the Direction sends the script to the referees without the signature of the author and other marks that can reveal the identity.

At the end of the review process, the evaluator judges the work worthy or not of being published. However, the positive assessment can be accompanied by the indication of specific changes, functional to the publication. In case of a negative evaluation, is possible to indicate the conditions under which the work may be published. In any case, the Direction, promptly sends to the author the anonymous report containing the referee evaluations.

The magazine publishes every three years the list of referees on its website.

**Hanno collaborato a questo numero:**

MARCO CALABRÒ, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università della Campania "L. Vanvitelli"

PAOLO CARPENTIERI, consigliere di Stato

LUCA DI GIOVANNI, assegnista di ricerca in Diritto amministrativo nell'Università di Firenze

ARMANDO FRANCESCO OLIVIERI, avvocato nel Foro di Foggia

MARIO R. SPASIANO, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università della Campania "L. Vanvitelli"



# Indice n. 2/2022

## SOMMARIO

### PARTE PRIMA – APPROFONDIMENTO

#### *POLITICHE DI RIGENERAZIONE URBANA*

MARIO R. SPASIANO, <i>Riflessioni in tema di rigenerazione urbana</i> .....	394
MARCO CALABRÒ, <i>Governo del territorio e gestione del fenomeno migratorio: spinte inclusive ed effetti escludenti</i> .....	408

### PARTE SECONDA – ARTICOLI, COMMENTI E NOTE

PAOLO CARPENTIERI, <i>Requiem per una semplificazione fallita (ovvero, del rifiuto dell'interpretazione)</i> .....	444
LUCA DI GIOVANNI, <i>Progetti di paesaggio e partenariato pubblico-privato nella valorizzazione del patrimonio culturale</i> .....	456
ARMANDO FRANCESCO OLIVIERI, <i>Aporie giurisprudenziali in tema di reato paesaggistico: il concorso con l'abuso edilizio e i casi di estinzione</i> .....	511



**APPROFONDIMENTO**  
**Politiche di rigenerazione urbana**

## Riflessioni in tema di rigenerazione urbana

di MARIO R. SPASIANO

**SOMMARIO:** 1. *Il tessuto sociale e le esigenze di diversificazione degli interventi di rigenerazione urbana: un tema che impone un approccio transdisciplinare.* – 2. *La rigenerazione urbana quale istanza di superamento della dimensione urbanistico-edilizia.* – 3. *I parametri identitari e il senso di appartenenza comunitaria nella rigenerazione urbana.* – 4. *Rigenerazione urbana e PNRR.*

**1.** – La rigenerazione urbana evoca, dal punto di vista etimologico, la “rinascita” in senso ampio di strutture territoriali, per lo più a carattere cittadino ma non solo.

In Italia, come noto, sono presenti ben 7.914 Comuni aventi connotazioni molto diversificate: un numero decisamente esorbitante rapportato all’estensione del territorio nazionale; enti che tuttavia, nonostante la prossimità geografica tra loro, difficilmente risultano inquadrabili secondo le tradizionali grandi forme di catalogazione facenti riferimento alle categorie di metropoli, città grandi, medie e piccole: in ciascuna di queste tipologie vanno distinti sotto-tipi talora persino non omologabili tra loro.

Esistono infatti molteplici modelli di aggregazione urbana, anche aventi dimensioni simili, che, per connotazioni orografiche, culturali, sociali, di distribuzione della popolazione e di organizzazione dei territori, pongono problemi profondamente differenti e richiedono risposte appropriate naturalmente in termini non soltanto urbanistici.

Nel variegato panorama del nostro Paese, costituito da una peculiare e ricca connotazione storica di “campanili”, si rinven-  
gono, d’altronde, oltre alle ben note differenze linguistiche o anche solo dialettali, stili di vita ed esigenze socio-economiche molto diversificate, espressione, ancora non di rado, di altrettanto differenziate forme di organizzazione comunitaria di base<sup>1</sup>. Tale condizione assume una rilevanza centrale nell’analisi dei relativi tessuti urbani e nella individuazione delle più adeguate forme di intervento: basti, a titolo solo esemplificativo, considera-

---

(1) In tema di rigenerazione si rinvia al lavoro monografico di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell’urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018, nonché agli scritti di G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, tutti contenuti in *Ist. Fed.*, 2017, 3, rispettivamente alle pagg. 603, 625 e 651 ss.

re la specifica, variegata connotazione dei rapporti intergenerazionali nei differenti contesti di riferimento, connotazione che si traduce anche in una differenziata domanda in termini di servizi sociali, modulata, magari, non solo a seconda della dimensione della città di riferimento, ma anche della sua latitudine, più a Nord o a Sud del Paese, e talora anche nell'ambito della medesima Regione.

A fronte di tale oggettiva situazione, è noto che la legislazione italiana in tema di enti locali, a partire dalla legge n. 142 del 1990 sino al T.U. n. 267 del 2000, con le successive modifiche e integrazioni, si è andata evolvendo nel solco del sostanziale riconoscimento di una solo relativa autonomia normativa e organizzativa, autonomia peraltro largamente sprecata anche per il fallimento della stagione statutaria degli anni '90 che non riuscì ad esprimere pressoché alcuna delle opportunità che pure erano date al riguardo, con gli enti locali che finirono sostanzialmente col piegarsi a forme di omologazione di modelli dando sovente vita persino alla copiatura dei testi statuari sulla base di modelli standard predisposti<sup>2</sup>. Peraltro, quanto appena osservato appare difficilmente controvertibile. Riprova evidente della vacuità e dello spreco di quella stagione risiede, infatti, in una circostanza di semplice rilevazione: nell'ambito del pur ampio panorama giurisprudenziale che concerne la vita degli enti locali non è dato individuare alcuna decisione giudiziaria che sia fondata anche solo indirettamente sulla applicazione di una norma statutaria di un Comune. Insomma, il panorama statutario di Comuni e Province è come se non rientrasse nell'ordinamento normativo, sebbene quegli Statuti costituiscano sul piano del diritto positivo una fonte di diritto di rilevante rango.

Ad ogni buon conto, oltre a specifiche esigenze di ordine e portata micro-territoriale, è dato diffusamente riscontrare fenomeni di ordine generale che toccano trasversalmente tutti i territori: tra essi, il problema del consumo del suolo, la ripresa del senso di appartenenza e di riappropriazione del territorio, l'esigenza di rigenerazione urbana.

---

(2) In tema di autonomia statutaria degli enti locali v. F. MERLONI, *Riflessioni sull'autonomia normativa degli enti locali*, in *Le Regioni*, 1/2008, 91 ss.; A. CORPACI, *Gli organi di governo e l'autonomia organizzativa degli enti locali. Il rilievo della fonte statutaria*, in *Le Regioni*, 5/2002, 1015 ss.

È sotto gli occhi di tutti che i nostri territori, per ragioni di natura ambientale e paesaggistica, per la fragilità e l'erosione geologica del suolo derivante dai devastanti processi di disboscamento, non sono passibili di ulteriore sfruttamento a fini edificatori<sup>3</sup>. Per questa ragione essi reclamano forme di riqualificazione, di rigenerazione, di manutenzione straordinaria, di restauro e di consolidamento statico in contesti e su strutture altrimenti destinati ad un disfacimento oltremodo anche pericoloso in termini di sicurezza<sup>4</sup>.

Invero, nel delineato variegato panorama di realtà territoriali, al di là degli interventi volti a innestare processi di rigenerazione urbana promossi a livello regionale, va anche registrata, in un tempo ancora recente e sotto il profilo del dibattito culturale in campo urbanistico, l'affermazione di alcuni inediti modelli di intervento tendenti alla ideazione di nuovi modelli di progettazione e di organizzazione urbana, modelli invero non sempre scaturenti da riflessioni a carattere culturale rapportate a specifiche realtà urbane e neanche sempre frutto di un comune sentire delle relative comunità, ma sospinti o persino "imposti" da vere e proprie ondate mediatiche, sulla scia di esperienze di altri Paesi o di altri contesti ove quegli stessi modelli hanno magari attecchito e semmai dato prova della loro efficacia.

Mi riferisco, anche in questo caso a titolo solo esemplificativo, alle c.d. *smart-cities*<sup>5</sup>, così come alla riforestazione urbana mediante la realizzazione dei ben noti "boschi verticali"<sup>6</sup>: tipologie

---

(3) Sul modello di pianificazione urbanistica "non espansiva" connesso all'esigenza di contenimento del consumo di suolo, tra gli altri, si rinvia a G. PAGLIARI, *Governo del territorio e consumo del suolo. Riflessioni sulle prospettive della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 5/2020, 325 ss.; E. BOSCOLO, *La limitazione del consumo di suolo*, in questa *Rivista*, 2/2020, 297 ss.; P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in questa *Rivista*, 4/2015, 592 ss.; G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014.

(4) Sulla crisi delle città B. SECCHI, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Roma-Bari, 2013 e A. CALAFATI, *La città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, 2015.

(5) T. FAVARO, *Verso la smart city: sviluppo economico e rigenerazione urbana*, in *Riv. giur. edilizia*, 2/2020, 87 ss.; C. NAPOLI, *La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana*, in *Le Regioni*, 2/2019, 445 ss.; M. CAPORALE, *L'attuazione delle "smart cities". Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *Ist. Fed.*, 4/2015, 949 ss.

(6) S. BOERI, *Inclusione e cambiamento climatico. Due sfide per la città del futuro*, in *Equilibri*, 1/2018, 23 ss.

di intervento innovativo rispondenti di certo anche ad esigenze che trovano solido fondamento in principi giuridici a carattere generale del nostro ordinamento positivo: la tutela dell'ambiente, l'efficientamento dell'organizzazione (e degli spazi), il risparmio energetico, e così via.

Eppure, la tragica velocità evolutiva di questi tempi causata da fenomeni di immane portata e impreveduta sopravvenienza (il Covid-19, la guerra nell'Est dell'Europa) ci rende spettatori di fenomeni di rapido stravolgimento non solo di linee programmatiche di indirizzo a medio o lungo termine, fissate nei tradizionali modelli di pianificazione urbanistica, ma anche semplicemente di nuovi modelli di progettazione. In altri termini, priorità che pensavamo di aver ormai definito sulla base di attendibili analisi a carattere sociale, economico, urbanistico, ambientale ecc. vengono spazzate via dal sopravvenire di fenomeni assolutamente incontrollabili.

Accade così che quando quei nuovi modelli parevano destinati ad incontrare particolare fortuna anche nei nostri contesti urbani, inquadrati secondo logiche rispondenti a quello che oggi comunemente definiremmo del *"politically correct"*, ispirati a criteri di risparmio del suolo e di tutela ambientale, l'avvento delle vicende epidemiologiche che da due anni connotano l'intero Pianeta, con i suoi velocissimi tempi di diffusione, e ora anche della guerra li hanno messi in crisi o, almeno per ora, li hanno postergati rispetto ad altre esigenze evidentemente divenute prioritarie.

Innanzitutto la pandemia ha fatto prendere coscienza della importanza primaria di taluni fattori ai quali non si era pensato o che non erano stati sufficientemente considerati: l'esigenza di facilità di approvvigionamento di generi di prima necessità, la disponibilità di spazi verdi vivibili in prossimità delle abitazioni, l'uso di spazi pubblici all'aperto, la fruibilità a domicilio di una buona connessione alla rete, il godimento di alloggi confortevoli ove trascorrere molte ore della giornata, la presenza di infrastrutture pubbliche più adeguate destinate all'istruzione e al trasporto, una diversa organizzazione sanitaria sul territorio, ecc<sup>7</sup>. Insomma, come rileva Annalisa Giusti, nei periodi di mas-

---

(7) L. DI GIOVANNI, *La trasformazione delle città dopo il Covid-19: utilizzo della "rete", efficienza energetica e tutela ambientale*, in questa *Rivista*, 4/2020, 897 ss.; M. CALABRÒ, C.

sima chiusura a causa del virus si è constatato come il modello funzionale della città divisa per parti abbia disvelato “la sua inadeguatezza rispetto alla complessità dei fabbisogni da soddisfare in condizioni di libertà di movimento limitata”<sup>8</sup>.

Nella stessa prospettiva, dalla priorità assoluta della necessità di una rapida crescita tecnologica delle città, libere dall'inquinamento ambientale, si è passati, nell'arco di pochi mesi, alla ri-scoperta di nuove, invero antiche formule, di valorizzazione dei piccoli centri anche in conseguenza della diffusione di nuove modalità di lavoro a distanza<sup>9</sup>. È stato così prospettato per il dopo-emergenza un vero e proprio programma di riqualificazione di paesi e borghi per far fronte al fenomeno della migrazione rurale e dell'abbandono delle zone più densamente abitate<sup>10</sup>. Un'operazione tutt'altro che fondata su presupposti di un romantico e suggestivo ritorno al passato, quanto su un vero e proprio piano di ristrutturazione delle città, molte delle quali, potrebbero assistere al venir meno di una buona quota del quotidiano gigantesco flusso di auto e di persone connesso all'esercizio delle attività lavorative oppure vedere dissolta l'esigenza di enormi quantità di volumi destinati sostanzialmente all'alloggio notturno (città dormitorio), costrette, a quel punto, a rivedere profondamente le proprie politiche urbane.

È chiaro come tutto questo processo si leghi alla realizzazione di consistenti piani di investimento pubblico-privati e, ancora prima, alla formalizzazione di nuovi modelli di sviluppo di città e centri abitati, processi innanzitutto culturali che, in quanto tali, tuttavia di certo non si possono perdere, come talora accade quando si tratta di prospettazioni meramente teoriche, nella

---

DE BIASE, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, in *Contesti. Città, territori, progetti*, 1/2021, 111 ss.; M. ROSSI, C. PERRONE, *Homing city: Un progetto di ricerca sulla gestione degli spazi minimi di prossimità nel welfare per il superamento delle crisi pandemiche*, in *Contesti. Città, Territori*, 2/2020, 119 ss.

(8) A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. Amm.* 2021, 441 s.

(9) D. DE MASI, *Smart working*, Milano, 2020.

(10) E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in questa *Rivista*, 1/2021, 54 ss.; C. NAPOLITANO, *Un "terzo paesaggio" per le periferie: abbandono, rammendo, pianificazione*, in *Nuove Autonomie*, 2/2020, 499 ss.; M. CAMMELLI, *Centro e periferia: l'emergenza fa cadere il velo*, *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 3/2020, 396 ss.; E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della "governance" territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Federalismi.it*, 2020, 323 ss.

mancanza di definizione dei tempi, ma che probabilmente neanche possono essere concepiti in modo strutturato e adeguatamente pensato nelle scadenze strette imposte dai finanziamenti europei legati al PNRR.

A questo fenomeno si aggiunga il consistente fenomeno dei flussi migratori e delle esigenze di una loro proficua integrazione: un problema notevole per tutti i Comuni (in parte anche a prescindere dalle loro dimensioni), una difficoltà di certo, ma anche una opportunità, tanto in considerazione del tasso di natalità davvero preoccupante del Paese e dell'insufficiente incontro tra domanda e offerta di lavoro che rischia di produrre ulteriore crisi nel già fragile sistema industriale: appare evidente come continuare a concentrare gli sforzi nella prima accoglienza dei flussi, senza politiche integrative di formazione professionale sul medio-lungo periodo, non prospetti di certo soluzioni stabili e utili al fine<sup>11</sup>, in un situazione tanto più aggravata dalla provenienza dei nuovi flussi di profughi di guerra provenienti dall'Ucraina.

Se queste linee di riferimento evidenziano, pur nella loro genericità, l'esistenza di problemi non solo ampi e complessi, ma anche estremamente variegati, appare ragionevole che le possibili risposte a tali fenomeni si poggino, oltre che su un approccio di tipo profondamente culturale, su due elementi cardine imprescindibili: 1) la elasticità delle formule della nuova pianificazione in termini di rigenerazione urbana, fondate sul riconoscimento di una ampia autonomia regionale e locale e su modalità semplici di aggiornamento delle loro previsioni, da un lato; 2) la forte condivisione, da parte degli abitanti, delle scelte di pianificazione, anche mediante l'uso di modelli sperimentali di simulazione invero già ben noti all'esperienza francese.

Il tema della rigenerazione urbana è invero un tema a carattere interdisciplinare nel quale occorre l'umiltà del confronto tra esperienze professionali molteplici poiché a problemi complessi occorrono risposte complesse che non possono venire soltanto

---

(11) M. SAVINO, *Le libertà degli altri*, Milano, 2012; M. CALABRÒ, *La possibile rimodulazione del ruolo degli enti locali nella gestione dei flussi migratori*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 116 ss.

da contesti parziali o da valutazioni non ispirate all'esame complessivo delle condizioni di riferimento<sup>12</sup>.

2. – Si parta da una preconditione condivisa: il territorio, al di là della sua (apparente) accezione semantica, è un corpo vivo, soggetto a costanti spinte adeguate provenienti dalle mutevoli esigenze sociali, un corpo che tuttavia permane sottoposto alle maglie dell'ordinamento che ne dovrebbe cogliere l'innata tendenza evolutiva, agevolandola sin dove possibile e non limitandosi ad ostacolarla<sup>13</sup>.

Appare evidente che quelle spinte non sempre si coniugano con le aspirazioni ad un corretto utilizzo del suolo.

Va da sé che il costruito, talora persino forzando le maglie del tessuto normativo, tenda ad assumere la forma del vissuto, esprime cioè esigenze cangianti, aspirazioni, progetti di individui come di famiglie, di comunità, di operatori economici, ecc., muovendosi nella permanente prospettiva secondo la quale il diritto di proprietà, diritto fondamentale della persona<sup>14</sup>, è di per sé ontologicamente connesso allo *jus aedificandi* o almeno allo *jus variandi*, naturalmente nei limiti del lecito.

È in questo contesto di confronto permanente tra interessi e relative situazioni soggettive, di natura pubblica e privata, a contenuto economico o anche socio-culturale, che si inserisce il tema della rigenerazione urbana, in grado di guardare oltre la lente dei meri processi pianificatori ed edilizi per investire la tematica dei diritti fondamentali e dei doveri costituzionali di

---

(12) M.R. SPASIANO, *Il diritto amministrativo nell'era della transdisciplinarietà*, in *Dir. e Soc.*, 2021, IV, 657 ss.

(13) Sul tema, da ultimo, M.A. SANDULLI, voce *Edilizia*, agg. in *Enc. Dir.*, in corso di stampa.

(14) Come noto, invero, la Corte Costituzionale – pur attribuendo al diritto di proprietà un ruolo essenziale riferibile al soddisfacimento dei bisogni primari dell'uomo (Corte Cost., 29 maggio 1968, n. 55) – non colloca tale diritto tra quelli fondamentali (M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. Cost.*, 1977, 1380 ss.). Di contro, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – configurando invece la lesione del diritto di proprietà come lesione del diritto fondamentale del diritto al rispetto dei beni sancito dall'art. 1, prot. n. 1 annesso alla CEDU – è più volte intervenuta condannando diversi Paesi (tra cui l'Italia) a fronte di interventi pubblici tesi a snaturare ed impovere ingiustificatamente il diritto di proprietà. Per una completa ricostruzione della tematica si rinvia a R. CONTI, *Diritto di proprietà e CEDU. Itinerari giurisprudenziali europei*, Roma, 2012.

solidarietà politica, economica e sociale, connessi alla cura dei beni sociali urbani.

I territori e le loro forme di organizzazione, sebbene rispondenti storicamente ad esigenze di vita comune, costituiscono infatti fattori di tipo economico e sociologico, ma innanzitutto sono espressione di assetti antropologici: essi rappresentano aggregazioni umane, ossia comunità che tendono, nel loro insieme, al conseguimento della migliore qualità di vita possibile secondo modelli propri, autonomi, di riferimento e di sviluppo, qualità che si esprime nella connotazione dei beni sociali.

Questa naturale aspirazione si trova a doversi confrontare con molteplici fattori di oggettiva rilevanza: la limitazione di disponibilità di risorse pubbliche, la presa di coscienza della impossibilità di un modello di sviluppo espansivo per la limitatezza delle possibilità di consumo del suolo, la grave contrazione demografica (sinora solo in parte compensata dal fenomeno migratorio), la richiesta diffusa di migliore qualità della vita che si traduce in più ampia disponibilità di servizi e spazi pubblici<sup>15</sup>.

Evidentemente la peculiarità del momento storico in corso, il carattere estremamente cangiante delle condizioni di vita, la loro rapida e incerta evoluzione dovuta ad inaspettate situazioni a carattere socio-sanitario o connesse a eventi di guerra, non costituiscono contesti ideali per prefigurare modelli solidi, affidabili, con il rischio, piuttosto, di inseguimento di paradigmi fatui che potranno presto dimostrarsi più il frutto di contingenti condizioni che non di valutazioni a lungo respiro.

Va tuttavia riconosciuto che dopo talune esperienze urbanistiche negative (si pensi, ad esempio, all'urbanistica per progetti, in risposta alla paralizzante azione pianificatoria), si stanno da ultimo diffondendo, sia a livello regionale che comunale, nuove forme di pianificazione, attente innanzitutto a mediare e conciliare la dimensione strategica della propria portata, con quella non meno rilevante della previsione dell'intervento concreto, nel breve termine<sup>16</sup>.

---

(15) AA.VV., *Ri-conoscere la Rigenerazione – Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, San'Arcangelo di Romagna, Rimini, 2018.

(16) G. PAGLIARI, *Manuale di diritto urbanistico*, Milano, 2019, 222 ss.; A. BARTOLINI, *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale ed operativa*, in questa *Rivista*, 3/2007, 262 ss.

Orbene, dall'esame di tali esperienze emerge una condizione dal carattere irrinunciabile: la necessità di una sicura guida della mano pubblica, foriera di indicazioni certe e rapide di intervento, in una logica ispirata a quella propria dell'amministrazione di risultato, non consistente in uno scambio legalità-risultato, appunto, ma che affermi piuttosto l'esigenza imprescindibile di quest'ultimo proprio perché esso stesso è inscritto nella *ratio* dell'attribuzione di poteri pubblici ai diversi centri di competenza<sup>17</sup>.

Talune disposizioni regionali mostrano il conseguimento di un senso del governo del territorio che comincia a fondarsi su logiche consensuali ed efficaci, mediante l'incremento della partecipazione sociale (e non solo della contrattazione con imprenditoria privata) anche con ricorso ad originali forme di democrazia partecipativa destinata al coinvolgimento dei residenti e, più in generale, degli abitanti in forma organizzata, sin dalla fase della elaborazione delle scelte e degli indirizzi per la rigenerazione urbana<sup>18</sup>.

Tale fenomeno ha cominciato a dare spazio a nuove situazioni giuridiche soggettive, che possono avvalersi di strumenti di tutela amministrativa e giudiziaria, fondando sul riconoscimento del diritto dei cittadini alla informazione e alla partecipazione civica nella elaborazione dei programmi.

La programmazione partecipata, condotta nell'ambito del rispetto delle prerogative pubbliche e basata sul ricorso a forme di simulazione di ipotesi alternative alle scelte prospettate, consente peraltro di evitare l'insorgere di contenziosi spesso solo pretestuosi, comunque inutili, persino dannosi.

D'altronde, pare doversi concordare che il piano, modello di sviluppo del territorio urbano, nonostante la sua evidente criticità sociale, ambientale e aziendale<sup>19</sup> possiede ancora risorse per governare i mutamenti in atto, ma ciò richiede un suo "definitivi-

---

(17) Da ultimo, M.R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in *Studi per Franco G. Scoca*, Napoli, 2020, 4845 ss.

(18) A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Riv. giuridica dell'edilizia*, 3/2016, 267 ss.; C.P. SANTACROCE, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, in questa *Rivista*, 3/2021, 511 ss.

(19) E. SALZANO, *La città bene comune*, Milano, 2009.

vo svecchiamento”: esso deve divenire uno strumento coerente ma anche flessibile, differenziabile in termini di adattabilità alle condizioni e alle aree di disciplina, articolato tra parte strategica, di lungo periodo, e parte operativa, di immediata esecuzione, sottoponibile a rapide e semplici procedure di aggiornamento.

**3.** – Posta l’esigenza di vasti processi di rigenerazione e riqualificazione urbana, c’è bisogno di una profonda azione a carattere culturale che valga nelle periferie<sup>20</sup> non meno che nei centri storici delle nostre città: si deve ri-conoscere la storia dei luoghi e soprattutto appare necessario che essa, piaccia o meno, venga accettata e condivisa dai componenti di una comunità quale comune radice<sup>21</sup>, il senso più profondo del vivere insieme. Un vero e proprio programma educativo su vasta scala, che prenda avvio dalle istituzioni scolastiche e coinvolga anche le agenzie e i centri associativi e formativi presenti nel tessuto sociale del territorio, che comprenda persino le famiglie con programmi specifici da promuovere al riguardo.

E se tale azione può essere utile per quanto concerne il passato, la storia delle comunità, non è meno vero che anche per avviare processi di rigenerazione urbana occorre un’ampia condivisione in ordine alle condizioni in cui si versa e alle concrete, reali prospettive di sviluppo: anche in questo caso un processo dal profondo valore innanzitutto culturale<sup>22</sup>.

Il distacco tra città e popolazioni, causato da politiche poco sensibili a sostenere azioni di riconoscimento identitario<sup>23</sup>, volge ormai al declino, soppiantato da una diffusa propensione sociale nella direzione di una città partecipata, un luogo avvertito da ciascuno quale propaggine esterna della propria abitazione, del proprio ufficio, del proprio *habitat*.

Studi di sociologia affermano il diffuso sentimento di riappropriazione del territorio da parte dei suoi abitanti, il bisogno di sentire il luogo ove si vive come proprio, l’averne cura

---

(20) E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell’urbanistica italiana*, in questa *Rivista*, 2021, 1, 54 ss.

(21) J.C. BAILLY, *La frase urbana*, Torino, 2016.

(22) P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove autonomie*, 1/2020, 5 ss.

(23) R. SENNETT, *Costruire e abitare*, Milano, 2020.

per sentirsi partecipe di un contesto nel quale ci si possa riconoscere e nel quale ciascuno possa lasciare e ritrovare la propria impronta: in questa prospettiva, anche le moderne tecnologie possono offrire un contributo importante senza per questo doversi rinunciare allo spazio centrale delle relazioni umane: d'altronde *“le città non sono solo i posti nei quali viviamo, lavoriamo, giochiamo, ma anche la dimostrazione della nostra fede definitiva nel progetto umano e nella reciprocità”* che realizziamo<sup>24</sup>.

Il territorio ha il dovere ma anche il diritto di essere il riflesso di chi lo vive offrendosi a ciascuno come bene comune<sup>25</sup> quale – mi piace sottolineare – bene di ciascuno, con conseguente responsabilità, e non genericamente di tutti. E colui che lo vive, indigeno o immigrato che sia<sup>26</sup>, ha diritto alla propria città<sup>27</sup>, di cui è corresponsabile, abitante di quella città già prefigurata dalle scelte della comunità ove la pianificazione fondata sulla rigenerazione urbana acquista il senso profondo di una revisione culturale in termini di coscientizzazione del proprio vivere, individuale e relazionale: un rapporto osmotico fatto dal sé, ma necessariamente e contestualmente anche dall'altro.

Mi rendo conto che diversi sono gli stili di vita nelle differenti latitudini del Paese, diverse le sensibilità, le priorità, diverso, probabilmente, anche il modello di coscienza civica e persino di riconoscimento dell'altro.

La logica della rigenerazione urbana non può che partire da queste concrete considerazioni e soprattutto deve rinvenire un comune fondamento culturale unificante che consista nel riconoscimento del territorio in cui si vive quale bene comune del quale ciascuno sia partecipe mediante la propria esistenza.

---

(24) L. J. VALE e T. J. CAMPANELLA, *The resilient city. How modern cities recovery from disasters*, 2005, Oxford (GB).

(25) E. SALZANO, *La città bene comune*, op. cit.; P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018.

(26) M. CALABRÒ, *Legal immigration and local resilience in Italy: the case of the integration councils*, in *Italian Journal of Public Law*, 1/2019, 86 ss.

(27) H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Milano, 2014.

4. – Alla luce di quanto sin qui rilevato appare opportuno dedicare alcune brevi riflessioni al recente PNRR<sup>28</sup>, pur nella consapevolezza della discussione parlamentare in atto su una normativa nazionale unica in tema di rigenerazione urbana e della vigenza del nuovo Piano periferie che peraltro si muove su linee coerenti con il PNRR.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza – PNRR individua nella rigenerazione urbana uno degli assi portanti della Missione 5 definita “coesione e inclusione”.

Nella componente 2, rigenerazione urbana e *housing* sociale, sono individuate le misure per garantire la coesione e l’inclusione, valorizzando la dimensione sociale delle politiche urbanistiche e abitative: i Comuni e le aree metropolitane sono i principali soggetti di riferimento a causa della loro capacità di essere intercessori delle più rilevanti condizioni di disagio e vulnerabilità.

Come noto, sono tre le principali linee di investimento.

La prima, gestita dal Ministero dell’Interno, concerne i Comuni con più di 15.000 abitanti, destinata alla realizzazione di interventi “*per ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale*” e “*migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale*”.

La seconda concerne invece l’investimento “*Piani urbani integrati*”; anch’essa gestita dal Ministero dell’Interno, è destinata alle periferie delle città metropolitane ed è volta ad attivare processi di pianificazione urbanistica partecipata al fine di rendere i relativi interventi adeguati in termini di garanzia di servizi alla persona, con più elevati tassi di efficienza, sostenibilità e produttività. All’interno di questo investimento si segnalano anche interventi a sostegno della qualità degli alloggi nel settore agricolo, in esecuzione del piano strategico contro il caporalato in agricoltura e la lotta al lavoro sommerso.

Sempre nell’ambito della stessa linea di investimento sono previsti fondi tematici per i settori della rigenerazione urbana (270 milioni, oggettivamente pochi), il cui scopo, perseguito con prestiti a basso interesse, è di sostenere progetti di rigenerazione a lungo termine come strumento per favorire l’inclusione

---

(28) M. DUGATO, *L’intervento pubblico per l’inclusione la coesione, l’innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel P.N.R.R.*, Conv. Naz. A.I.P.D.A., Roma, 8 ottobre 2021.

sociale e combattere le diverse forme di vulnerabilità aggravate dal Covid-19, prevedendosi anche la possibilità di attrazione di investimenti privati.

La terza linea di investimento, pari a ben 2800 milioni in prestiti agevolati, gestita dal Ministero delle Infrastrutture, punta all'attuazione di un programma innovativo della qualità dell'abitare a partire dall'edilizia residenziale pubblica: da un lato, nuove abitazioni, dall'altro, riqualificazione del patrimonio esistente; la prima linea definita quantitativa e la seconda qualitativa (di miglioramento dell'*housing* sociale).

In generale, obiettivo primario del PNRR al riguardo è recuperare spazi urbani e aree già esistenti allo scopo di migliorare la qualità della vita mediante la promozione di processi di partecipazione sociale e anche imprenditoriale.

I progetti – questo l'elemento più qualificante – dovranno puntare a restituire alle comunità, la loro identità anche attraverso la promozione di attività sociali, culturali ed economiche.

Nell'attuazione di piani urbani integrati le amministrazioni sono chiamate a rendersi promotrici di iniziative di rigenerazione a interesse pubblico. Il comune che attua gli interventi può avvalersi della co-progettazione con il terzo settore beneficiando di possibili interventi privati, ma in misura non superiore al 30%.

Le proposte di finanziamento devono essere in grado di generare un impatto positivo sotto il profilo ambientale, sociale, culturale, economico, finanziario e tecnologico.

Il PNRR affida ai suoi destinatari una precisa visione delle pratiche di rigenerazione valida non solo per guidare le azioni finanziabili ma anche per orientare i processi che potranno essere attivati dalle PPAA e guidati dal legislatore.

Consente inoltre di individuare a quali condizioni la rigenerazione possa inserirsi nella c.d. quarta generazione dell'urbanistica inaugurata dalle Regioni e nella quale è chiamato ora a intervenire direttamente lo Stato, con una evidente compressione delle relative autonomie.

Il piano è accompagnato da un pacchetto di riforme che concorre all'attuazione degli obiettivi, consentendo di ridurre gli oneri burocratici e rimuovere i vincoli all'aumento della produttività.

Gli investimenti della componente 2 del PNRR hanno come orizzonte temporale il 2026, un arco di tempo troppo limitato

se raffrontato alle difficoltà applicative degli strumenti giuridici necessari, ma le sue linee di indirizzo paiono decisamente in linea con il bando periferie adottato in attuazione della legge finanziaria del 2020, per gli anni 2021-2034.

Tutto ciò, a condizione che la guerra in atto in Ucraina non determini l'esigenza di rivedere, magari anche profondamente, priorità ed interventi: ma su questo triste tema, la storia è tutta ancora da scrivere.

## ABSTRACT

Il contributo affronta il tema della rigenerazione urbana come processo non riconducibile alle sole materie edilizia e urbanistica, bensì riguardante in generale l'assetto antropologico e sociale delle comunità coinvolte.

In particolare, secondo la prospettiva adottata dall'A., che considera il territorio quale bene comune, la rigenerazione urbana, lungi dall'aderire a fatui modelli standard, dovrebbe realizzarsi tramite la massima partecipazione della collettività al fine che le caratteristiche identitarie e le aspirazioni della comunità siano rispecchiate dal suo assetto cittadino.

In conclusione, lo scritto si sofferma sui passaggi del PNRR dedicati alla rigenerazione urbana.

\* \* \*

*The paper tackles the issue of urban regeneration as a process that doesn't only regard the urban planning and construction law. In fact, it affects the general anthropological and social asset of the local communities.*

*According to the Author, urban regeneration should not conform to standard and neutral models; actually, it should be achieved through the participation of citizens in order to reflect the identity features and the aspirations of the community who lives the city.*

*In conclusion, the paper analyses the parts of the PNRR concerning urban regeneration.*

## Governo del territorio e gestione del fenomeno migratorio: spinte inclusive ed effetti escludenti

di MARCO CALABRÒ

**SOMMARIO:** 1. La dimensione sociale delle politiche pubbliche di governo del territorio. – 2. La localizzazione e gestione dei centri di accoglienza, tra bad e best practices. – 3. Il riconoscimento del c.d. diritto alla casa al migrante regolare quale presupposto per il godimento di diritti fondamentali. – 4. I limiti alla discrezionalità del pianificatore nella disciplina della realizzazione di edifici di culto. – 5. La città interculturale. Per una urbanistica “inclusiva”... – 5.1. (Segue) ...e partecipata. Il Diritto alla città. – 6. Conclusioni. Il governo del territorio come ambito privilegiato di azione per la risoluzione di situazioni di vulnerabilità.

**1.** – È un dato innegabile che le nostre città stanno vivendo un (a volte silenzioso, ma) profondo processo di trasformazione derivante dalla presenza di molteplici e diversificate comunità di immigrati. Si tratta di un fenomeno evidentemente strutturale (non certo emergenziale) che, tuttavia, difficilmente assurge ad oggetto di specifica analisi da parte del pianificatore, il che conduce alla “appropriazione” di aree spesso abbandonate, degradate, da parte della popolazione immigrata, con conseguenziale alimentazione del c.d. fenomeno della auto-ghettizzazione. È stato osservato come si tratti in molti casi di «luoghi “imperfetti”, interstiziali, a volte anche collocati in posizioni centrali ma lasciati privi di attenzioni da parte dai comuni, lontani dall’immagine che le città in competizione tra loro vogliono proiettare»<sup>1</sup>. Tali considerazioni inducono ad interrogarsi sul ruolo che scelte pianificatorie, e politiche urbane in generale – trascendendo dal loro naturale “ambito” di mera regolazione delle trasformazioni del territorio – possano e debbano ricoprire nella gestione di fenomeni sociali, in un’ottica di risoluzione di contesti di vulnerabilità e discriminazione.

Del resto, come noto, con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 il legislatore costituzionale ha indicato, tra le materie di legislazione concorrente Stato – Regioni, il “governo del territorio”<sup>2</sup>. Tale locuzione evidenzia l’evoluzione della

(1) E. BOSCOLO, *La città “con gli occhi degli altri”: l’integrazione negli spazi territoriali*, in [www.adimblog.com](http://www.adimblog.com), 2019, 2.

(2) P. STELLA RICHTER, *La nozione di “governo del territorio” dopo la riforma dell’art. 117 Cost.*, in *Giust. cost.*, 2003, II, 107 ss.; B. GIULIANI, *La nozione costituzionale di “governo del territorio”: un’analisi comparata*, in *Riv. giur. edilizia*, 6/2005, 285 ss.

regolazione che ha ad oggetto il territorio, attraverso il superamento della dimensione puramente urbanistica, verso un modello di intervento che – alla luce della intrinseca “complessità” delle attività di controllo, gestione e uso del territorio – preveda la contestuale presa in considerazione di più interessi, valori, principi, anche non giuridici<sup>3</sup>.

In tal senso, il territorio non si identifica unicamente nell'insieme di beni e realtà “fisiche” che incidono su un'area, bensì si eleva a polo catalizzatore di interessi e bisogni della collettività. Una visione sistemica impone uno “sforzo” specifico al decisore pubblico: conciliare le discipline settoriali (pur necessariamente confermate nel nuovo assetto costituzionale) contenenti modelli di intervento differenziati in quanto adeguati all'oggetto della tutela (ambiente, edilizia, beni culturali, ecc.), con un approccio unitario di governo del territorio, in grado di farsi portatore di quei valori “territoriali” capaci di riequilibrare interessi pubblici e diritti sociali<sup>4</sup>.

La Corte costituzionale ha in diverse occasioni avuto modo di sottolineare la relazione esistente di fatto tra persona umana e territorio (inteso anche come comunità) di riferimento, in un contesto in cui si misura la proiezione della stessa dignità sociale dell'individuo<sup>5</sup>.

È in questo contesto che si inserisce il dibattito, emerso ormai da tempo, sulla natura funzionale della pianificazione urbanistica: «se, cioè, il piano sia o debba essere solo un disegno di razionalizzazione in chiave ordinativa degli usi del territorio, oppure se sia o debba essere (anche) un programma di sviluppo (socio) economico delle collettività che “usano” quella determinata porzione di territorio, cui il piano si riferisce»<sup>6</sup>.

---

(3) G. SORICELLI, *Il “governo del territorio”: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. edilizia*, 6/2016, 663 ss.; P.L. PORTALURI, *Riflessioni sul “governo del territorio” dopo la riforma del Titolo V*, in *Riv. giur. edilizia*, 2002, 357 ss.

(4) L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 3/2021, 551 ss.; T. BONETTI, *Il diritto del “governo del territorio” in trasformazione*, Napoli, 2011.

(5) Da ultimo cfr. Corte cost., 9 luglio 2020, n. 186; Corte cost., 6 ottobre 2021, n. 202, in cui la funzione di pianificazione viene intesa come strumento per la «realizzazione contemporanea di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il loro fondamento in valori costituzionalmente garantiti».

(6) T. BONETTI, *Il diritto del “governo del territorio” in trasformazione*, cit., 67.

Al fine di meglio inquadrare il tema, soccorre il richiamo di quell'orientamento del giudice amministrativo secondo cui «il potere di pianificazione deve essere rettammente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati»<sup>7</sup>.

Emerge, in altri termini, quell'idea di “amministrazione di risultato” – già ampiamente indagata dalla dottrina – che vede nella p.a. il soggetto cui è affidato il compito di recepire gli interessi della collettività ed individuare gli strumenti giuridici e le misure di intervento necessarie per realizzare nel concreto gli obiettivi preposti<sup>8</sup>. A ben vedere, tale logica ben si attaglia anche all'esercizio della funzione di pianificazione del territorio<sup>9</sup>: una pianificazione “rapida” (ovvero in grado di adeguarsi celermente alle modifiche di contesto) ed “esatta” (ovvero legata a perseguimento di scopi chiari e concreti)<sup>10</sup> rappresenta un presupposto essenziale per il conseguimento di finalità ulteriori di ordine economico, sociale, culturale, etc., il tutto, del resto, nel solco dell'insegnamento di Massimo Severo Giannini, che già ricordava come la pianificazione urbanistica sia un'attività amministrativa preordinata ad un risultato<sup>11</sup>.

Ciò premesso, nell'individuare i caratteri fondamentali

---

(7) Cons. Stato, sez. IV, 1 giugno 2018, n. 3316, in *Riv. giur. edilizia*, 4/2018, 970; Cons. Stato, sez. IV, 22 febbraio 2017, n. 821, in *Foro amm.*, 2017, 303.

(8) Sul tema si rinvia agli studi fondamentali di L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1/1999, 57 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e “amministrazione di risultato”*, in *Dir. amm.*, 1/2007, 63 ss.; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

(9) P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico, Manuale breve*, Milano, 2020, 31.

(10) Sui caratteri della “rapidità” e dell’“esattezza” quali elementi essenziali per il conseguimento di risultati effettivi nelle politiche di governo del territorio si rinvia a A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2/2021, 329 ss.

(11) M.S. GIANNINI, *Pianificazione* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1983, 629 ss.

dell'urbanistica, la dottrina ha individuato, quale nodo problematico principale, la circostanza che le scelte di piano «appaiono intrinsecamente discriminatorie perché tali da indurre l'individuazione di *species* differenziate di beni altrimenti, e laddove esse non fossero compiute, uguali»<sup>12</sup>. Ciò in un contesto nel quale le scelte del decisore pubblico sono sostanzialmente confinate nella sfera della più ampia discrezionalità, tale da renderle sindacabili unicamente per vizi formali/procedimentali, o per manifesta illogicità o falsità nei presupposti<sup>13</sup>. Il piano regolatore, in altri termini, avendo come oggetto principale quello di attribuire destinazioni ad aree, destinazioni che incidono fortemente sul regime proprietario e che (evidentemente) non possono essere ovunque le stesse, riveste necessariamente un «carattere discriminatorio»<sup>14</sup>.

Ebbene, tale carattere può assumere una fisionomia ancor più evidente laddove la pianificazione riguardi aree destinate all'accoglienza della popolazione migrante o incida, comunque, su interessi propri di minoranze etniche presenti sul territorio. In particolare, nelle pagine che seguono ci si prefigge di evidenziare come interventi di matrice urbanistica rivestano un ruolo centrale nell'ambito delle politiche pubbliche di immigrazione, in quanto scelte di governo del territorio sono inevitabilmente destinate a condizionare la vita dell'immigrato, creando nuovi ambiti di vulnerabilità e discriminazione o, al contrario, agevolando l'individuazione di soluzioni a situazioni di vulnerabilità già esistenti.

**2.** – Nell'ambito di una analisi volta ad esaminare il legame esistente tra governo del territorio e gestione del fenomeno migratorio<sup>15</sup>, occorre effettuare una prima distinzione tra la piani-

---

(12) C. CACCIAVILLANI, *La perequazione urbanistica nell'esperienza italiana*, in D. D'ORSOGNA (a cura di), *Perequazione urbanistica. Materiali per la comparazione giuridica*, Torino, 2015, 22.

(13) *Ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 9 dicembre 2020, n. 7821, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. IV, 31 dicembre 2019, n. 8917, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. Stato, sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1907, in *Foro amm.*, 5/2016, 1189.

(14) P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico, Manuale breve*, cit., 31.

(15) Per una lettura del fenomeno migratorio come problema complesso, destinato ad impattare sull'assetto organizzativo e funzionale dell'apparato amministrativo v. F. CORTESE, *La crisi migratoria e la gestione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 435 ss.

ficazione delle aree destinate alla gestione delle diverse forme di accoglienza della popolazione migrante irregolare o in attesa di regolarizzazione e il ben diverso ambito della presa in considerazione della figura e degli interessi precipui del migrante regolare all'interno dei tradizionali strumenti di governo del territorio.

In ordine al primo profilo appare significativo il tema della localizzazione degli "spazi" destinati alla c.d. seconda accoglienza, ovvero dei centri a cui sono destinati gli immigrati a seguito della prima identificazione negli *hotspot*, nei Centri di Permanenza e Rimpatrio (CPR) per gli irregolari e nei Centri di Accoglienza Straordinaria per i regolari<sup>16</sup>. Il sistema della prima accoglienza, direttamente gestito dal Ministero degli Interni, si sostanzia in una modalità di permanenza precaria e, per questo, intrinsecamente temporanea. Nella realtà, tuttavia, la permanenza nei centri di prima accoglienza è suscettibile di protrarsi per un lungo periodo, anche a causa delle difficoltà che spesso si incontrano nell'attività di identificazione, nonché nella individuazione di una idonea destinazione presso un centro di seconda accoglienza<sup>17</sup>.

È in relazione ai CPR che emergono le più rilevanti problematiche. La circostanza che si tratti di luoghi di trattenimento coatto, dai quali è impedita la libera uscita e nei quali lo straniero viene condotto per il sol fatto che sia entrato irregolarmente nel territorio (quindi a prescindere da una vera e propria incriminazione) dovrebbe far ritenere del tutto eccezionale l'utilizzo di tale misura. Regola generale, pertanto, dovrebbe essere quella dell'immediato respingimento, ovvero dell'avvio del procedimento di regolazione nel caso ne sussistano i presupposti<sup>18</sup>. Al contrario, ragioni emergenziali legate alla vastità del fenomeno, hanno fatto sì che l'eccezione rappresenti ormai la regola:

---

(16) In generale, sul sistema di gestione e accoglienza dei flussi migratori in Italia v. F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera: migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, Pisa, 2020; M. SAVINO, *Il diritto dell'immigrazione: quattro sfide*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 381 ss.

(17) Su tale profilo sia consentito il rinvio a M. CALABRÒ, *La possibile rimodulazione del ruolo degli enti locali nella gestione dei flussi migratori*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, 117 ss.

(18) V. BERLINGÒ, *L'humanitas e la fondamentalità del diritto: il trattamento degli immigrati irregolari*, in *Dir. amm.*, 3/2017, 529 ss.; A. PUGIOTTO, *La «galera amministrativa» degli stranieri e le sue incostituzionali metamorfosi*, in *Quad. cost.*, 3/2014, 573 ss.

l'internamento nei CPR, per un periodo di tempo variabile, costituisce oggi una misura ordinaria, strumento generale di controllo dei flussi migratori<sup>19</sup>.

Ciò comporta una serie di criticità, in termini di legittimità della disciplina e della prassi nazionale sia in relazione al dettato costituzionale che alla normativa europea ed internazionale di riferimento. Nello specifico, emerge in primo luogo una chiara violazione della libertà personale, nella misura in cui quest'ultima dovrebbe poter subire limiti unicamente in casi eccezionali di necessità e urgenza e, comunque, con provvedimenti aventi carattere provvisorio, laddove, al contrario, la detenzione nei CPR configura la procedura ordinaria e può prolungarsi per un lungo periodo di tempo, fino a 90 giorni<sup>20</sup>.

La complessità del fenomeno si riverbera altresì sull'allocatione delle funzioni: l'attuale sistema di prima accoglienza era stato immaginato per far fronte ad un fenomeno ben più limitato rispetto a quello attuale, il che non può non avere conseguenze in termini sia di corretta attribuzione delle competenze, sia di individuazione e gestione degli spazi e delle aree dedicate. In ordine al primo profilo, l'originario modello di amministrazione centralizzata – ma comunque coordinata con gli enti locali di riferimento – è destinato ad essere sostituito da un sistema volto a riconoscere un ruolo ancora più ampio al Governo, ed in particolare ad una struttura della Presidenza del Consiglio dei Ministri chiamata a coordinare i diversi dicasteri interessati (Interno, Esteri, Difesa) nelle attività di programmazione, vigilanza e controllo delle differenti strutture di prima accoglienza. Tale spinta centripeta, se risponde senza dubbio a evidenti esigenze di coordinamento, rischia di escludere dal processo decisionale gli enti rappresentativi delle popolazioni locali (regioni,

---

(19) M. CALABRÒ, *Accoglienza rifugiati e richiedenti asilo e revoca finanziamenti pubblici. La giurisdizione è del giudice amministrativo*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2020.

(20) La CEDU ha in più occasioni stigmatizzato come il trattenimento dei migranti irregolari, per un lungo periodo, in condizioni di sovraffollamento e di mancanza di contatti con l'esterno, si ponga in violazione dei diritti umani, soprattutto laddove non venga menzionato «il fondamento giuridico e fattuale del trattenimento prolungato dei migranti stessi» (CEDU, sez. II, 1 settembre 2015, n. 16483).

province, comuni), pur essendo evidentemente questi ultimi a subire con maggior forza l'impatto del fenomeno migratorio<sup>21</sup>.

L'individuazione dei luoghi dell'accoglienza non concordata con le amministrazioni locali di riferimento, bensì decisa a livello ministeriale, inasprisce i rapporti con la comunità autoctona e conferma la tendenza a realizzare centri privi di alcuna connessione con il tessuto urbano, frutto di un'ottica esclusivamente securitaria, laddove è evidente che almeno i richiedenti protezione necessiterebbero di un approccio finalizzato anche ad avviare un processo di futura integrazione<sup>22</sup>.

Al di là di profili di legittimità, deve segnalarsi come anche ragioni di mera opportunità consiglierebbero modalità di intervento differenti. L'attenzione monolitica alla dimensione della sicurezza pubblica è destinata a rivelarsi, infatti, complessivamente miope. Se è certamente necessario fronteggiare il problema contrastandone nell'immediato le manifestazioni più pericolose per l'ordine pubblico, non è meno importante il momento della prevenzione, il quale ha a che fare, per l'appunto, innanzitutto con il soddisfacimento degli interessi primari dei migranti, presupposto indispensabile per una loro eventuale, reale integrazione con il tessuto socio-economico e culturale<sup>23</sup>.

Cosa che del resto accade in quelle realtà che il legislatore ha ipotizzato come regola della c.d. seconda accoglienza, ovvero gli ex SPRAR, oggi SIPROIMI. Il sistema si fonda sulla adesione e bandi ministeriali da parte degli enti locali, i quali individuano aree non isolate, bensì collocate all'interno del tessuto urbano, destinate ad alloggiare temporaneamente gli immigrati: si tratta di abitazioni (non grandi immobili) diffuse sul territorio e quindi notevolmente meno impattanti dei centri di accoglienza collettiva. A questo si affiancano politiche di integrazione

---

(21) Sulle tensioni tra governo centrale e amministrazioni locali nella gestione del fenomeno dell'accoglienza della popolazione migrante v. F. CAMPOMORI, *La governance multilivello delle politiche di accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati in Italia*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2019, 5 ss.

(22) Per un'analisi della recente tendenza ad un approccio principalmente di tipo securitario v. C. BASSU, *Flussi migratori e democrazie costituzionali: tra diritti umani e sicurezza pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2019, 479 ss.

(23) Sul rapporto inscindibile tra esigenze di sicurezza e politiche di integrazione v. H. CAROLI CASAVOLA, *L'integrazione nella società pluralista e i migranti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/2020, 381 ss.

linguistica e culturale, di orientamento e accompagnamento al lavoro. L'obiettivo è quello di emancipare dallo stato di bisogno la persona inserita nel sistema di accoglienza e di restituirla ad una condizione di indipendenza ed autodeterminazione<sup>24</sup>. Si segnala, al riguardo, che il d.l. n. 113/2018 (c.d. decreto Salvini, convertito con legge n. 132/2018) aveva ridotto l'ambito di applicazione del sistema SPRAR<sup>25</sup>, escludendo dal novero dei destinatari i richiedenti protezione internazionale, ciò nonostante siano diversi gli esempi di successo di un modello che vede nella popolazione immigrata non un peso bensì una risorsa, soprattutto per quei piccoli centri urbani che come noto soffrono da tempo di deficit demografico e depressione economica. Le modifiche introdotte con il recente d.l. n. 130 del 2020, tuttavia, hanno nuovamente ampliato l'ambito di operatività del circuito ex SPRAR, estendendolo, oltre che ai titolari di protezione internazionale e ai minori stranieri non accompagnati, anche a coloro che hanno richiesto la protezione internazionale e sono in attesa di risposta<sup>26</sup>.

### 3. – Ulteriori e diverse problematiche sorgono in sede di individuazione, all'interno dei tradizionali strumenti di governo

---

(24) F. MANGANARO, *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in *www.federalismi.it*, 21/2019; D. FERRETTI, *Il welfare locale alla prova delle migrazioni. Un'analisi dei progetti Sprar nelle città medie italiane*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, 95 ss.

(25) Nello specifico, il d.l. n. 113/2018 ha sostituito la rete SPRAR con il Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori non accompagnati (SIPROIMI), incidendo sul profilo soggettivo dei beneficiari del modello di accoglienza integrata e diffusa: quest'ultimo era, pertanto, destinato unicamente a coloro che fossero già riconosciuti titolari di protezione, escludendo invece coloro ancora in attesa di ricevere risposta alla loro istanza. Per una analisi degli effetti del d.l. n. 113/2018 v. S. TUCCILLO, *Il diritto di asilo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, Numero speciale su "La Costituzione dimenticata", 2021, 133-134; R. NIRO, *Spunti sul diritto speciale dei migranti e l'eclissi dei diritti*, in *Giur. cost.*, 1/2021, 195 ss.; C. SBAILÒ, *Immigrazione: il fallimentare approccio europeo e i limiti della risposta neo-sovranista*, in *www.federalismi.it*, 3/2019.

(26) Prima della recente riforma del 2020, pertanto, i richiedenti asilo erano destinati ai centri di seconda accoglienza originariamente individuati come eccezionali, ovvero nei Centri di Accoglienza Straordinaria (CAS), profondamente distanti dal modello SPRAR: da un lato, essi sono gestiti dalle Prefetture e non dagli enti locali (in un'ottica securitaria); dall'altro lato, essi hanno come obiettivo primario, anziché l'integrazione dei migranti, la loro mera "gestione" temporanea. Con la paradossale conseguenza che – sebbene una parte dei soggetti ivi ospitati fosse destinata ad ottenere il permesso di soggiorno – nessuno di loro finiva per beneficiare di processi di integrazione, se non all'esito (positivo) della loro istanza.

del territorio, del grado di tutela da riconoscere al diritto sociale dei migranti regolari a un'abitazione.

L'argomento si inserisce nell'ambito del più ampio tema della protezione dei diritti fondamentali dei cittadini stranieri<sup>27</sup>, con riferimento al quale tendono a contrapporsi indirizzi tra loro molto differenti, caratterizzati da una oscillazione<sup>28</sup> tra il polo dell'accoglienza e della solidarietà, emergente dal modello derivante dalle Carte internazionali e dall'assetto costituzionale<sup>29</sup>, e il polo della chiusura, dell'indifferenza e dell'ostilità, che spesso emerge sul piano dell'esperienza<sup>30</sup>.

La tutela del diritto sociale alla casa dei cittadini stranieri, in particolare, costituisce un interessante banco di prova delle osservazioni sin qui svolte, poiché rappresenta un caso emblematico di diritto con riferimento al quale si registra un sostanziale divario tra la dimensione delle garanzie formali e quella delle garanzie sostanziali<sup>31</sup>.

A differenza di quanto è possibile rinvenire in diversi documenti internazionali, che riconoscono l'esistenza di un diritto sociale dell'individuo ad un'abitazione salubre e degna (si veda l'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo; l'art. 11 sul Patto Onu sui diritti economici, sociali e culturali del 1966; gli artt. 16 e 31 della Carta Sociale Europea), la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo non contiene una previsione espressa sul punto: l'art. 8 CEDU, infatti, non afferma il diritto sociale all'abitazione, bensì, più limitatamente, il diritto al

---

(27) Per tutti v. M.R. SPASIANO, *Principi recenti in tema di immigrazione: gli orientamenti della Consulta*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, 2019, 263; M. IMMORDINO, L. GIANI, *I diritti fondamentali degli immigrati tra emergenza rifugiati e crisi economico/finanziaria: quale ruolo per le amministrazioni?*, e R. CAVALLO PERIN, *Migrazioni, diritti dell'uomo e circolazione tra ordinamenti giuridici*, entrambi in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019, rispettivamente 74 ss. e 135 ss.

(28) G. MOSCHELLA, *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali. Fra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010, 483.

(29) L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, in *Rivista Aic*, 2018, 1.

(30) A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra libertà del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2017, 2, 375.

(31) E. VIVALDI, *L'accesso all'abitazione per i migranti. Quadro normativo e prassi*, in F. BIONDI DAL MONTE, E. ROSSI (a cura di), *Diritti oltre frontiera: migrazioni, politiche di accoglienza e integrazione*, cit., 61 ss.

rispetto del proprio domicilio<sup>32</sup>. La giurisprudenza CEDU – pur assestandosi su una interpretazione piuttosto ampia dell’art. 8 cit.<sup>33</sup> – esclude espressamente che tale diritto possa manifestarsi in termini di pretesa da parte del singolo nei confronti del governo del Paese firmatario della Convenzione<sup>34</sup>. Anche la Costituzione italiana, del resto, non configura esplicitamente il diritto a un’abitazione come diritto a ricevere un alloggio in locazione o in assegnazione, richiamando tale diritto unicamente nell’art. 47, comma 2, Cost. e limitandosi a tutelarne la proprietà privata<sup>35</sup>.

Alla luce del suddetto quadro normativo, sono sorte alcune difficoltà a inquadrare il diritto alla casa nel novero dei diritti fondamentali: la Corte costituzionale, che inizialmente ha escluso la configurabilità dell’abitazione come presupposto dei diritti inviolabili previsti dall’art. 2 Cost., trattandosi di una costruzione giuridica del tutto estranea al nostro ordinamento positivo<sup>36</sup>, solo in un secondo momento si è spinta ad includere il diritto alla casa tra i diritti inviolabili dell’uomo, in particolare quale «connotato della forma costituzionale di stato sociale»<sup>37</sup>. Ciò fermo restando che il diritto alla casa, inteso come diritto a ricevere una abitazione nell’ipotesi in cui il soggetto non sia in grado di procurarsela autonomamente, è configurato come diritto

---

(32) Sul punto v. G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 4/2018, 184 ss.

(33) Con specifico riferimento alla protezione dell’alloggio occupato da soggetti immigrati, la Corte EDU ha in più occasioni sottolineato l’esigenza di tenere in debito conto la vulnerabilità dell’occupante, attraverso il riconoscimento e la tutela degli stili di vita delle minoranze. In particolare, essa ha evidenziato la vulnerabilità dei Rom e dei nomadi, e la necessità di prestare particolare attenzione alle loro esigenze e ai loro stili di vita specifici (cfr. CEDU, *Connors v United Kingdom*, 27 May 2004, n. 66746/01; CEDU, 22 May 2007, *Stenegry and Adam v. France*, n. 40987/05)

(34) Cfr. CEDU, *Chapman vs United Kingdom*, 18 gennaio 2001, n. 27238/95. Sul punto v. F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell’abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in G. VENTURINI-S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Milano, 2009, 19 ss.

(35) F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all’abitazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2010, 231 ss.

(36) Corte cost., 15 luglio 1983, n. 252.

(37) Corte. cost., 24 marzo 1988, n. 404. In senso analogo cfr. Corte cost., 9 luglio 2009, n. 209. G. MARCHETTI, *La tutela del diritto all’abitazione tra Europa, Stato e Regioni e nella prospettiva del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, 4/2018, 184 ss.

fondamentale, ma finanziariamente condizionato<sup>38</sup>. Emerge, in altri termini, il tema centrale rappresentato dalla circostanza che l'implementazione dei diritti sociali (anche) dei migranti è ovviamente connesso alla disponibilità delle risorse finanziarie, sulla quale ne viene graduata la portata anche per gli stessi cittadini<sup>39</sup>.

La posizione rivista dalla Corte costituzionale ha spinto il legislatore ad adeguarsi, prevedendo una tutela dell'accesso alla casa, seppur minima, anche per gli stranieri<sup>40</sup>: il TU sull'immigrazione del 1998 (nella versione emendata dal legislatore nel 2002) da un lato, ha riconosciuto per gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia «il diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione» (art. 40, co. 6) e, dall'altro lato, ha demandato a Regioni ed enti locali il compito di adottare provvedimenti funzionali alla realizzazione di tale obiettivo.

Da questo presupposto, dovrebbe conseguire che gli statuti regionali di più recente adozione e le leggi regionali che disciplinano le politiche abitative e l'inserimento sociale dei migranti prevedano espressamente, a determinate condizioni non discriminatorie, l'estensione del diritto sociale all'abitazione anche agli stranieri (regolari). In realtà, nel corso degli anni si sono registrati diversi interventi di legislatori regionali volti ad introdurre limitazioni al diritto alla casa su presupposti legati alla cittadinanza o alla residenza<sup>41</sup>, interventi tutti puntualmente dichiarati incostituzionali dalla Consulta (con specifico riferimento a quelle discriminazioni fondate sulla cittadinanza o su una residenza di lungo periodo)<sup>42</sup>.

---

(38) Corte cost., 26 marzo 2010, n. 121; Corte cost., 16 maggio 1989, n. 252. P. VIPIANA, *La tutela del diritto all'abitazione a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 10/2014, 1 ss.

(39) Corte cost., 23 maggio 2008, n. 166; Cass. pen., sez. fer., 17 agosto 2021, n.42640.

(40) M.T. ROVITTO, *Abitare il mondo: migranti e diritto alla casa*, in *Gli Stranieri*, 2/2012, 98.

(41) F. BILANCIA, *Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione*, cit.

(42) Sul tema si rinvia alle riflessioni di C. CORSI, *Il diritto all'abitazione è ancora un diritto costituzionalmente garantito anche agli stranieri?*, in *Dir. imm. e cit.*, 3-4/2008, 141 ss. e, più di recente, di C. DOMENICALI, *Sull'illegittimità del criterio del radicamento*

Anche di recente, la Corte ha avuto modo di tornare sul tema con due interessanti pronunce. La prima, del 2018, dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1, l. reg. Liguria 6 giugno 2017, n. 13: la disposizione impugnata, nel modificare, tra l'altro, l'art. 5, comma 1, lett. a), l. reg. Liguria 6 giugno 2014, n. 10, stabiliva che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari non fosse il permesso di soggiorno bensì la regolare residenza «da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale», ponendosi così in contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, recepita con il d.lgs. 8 gennaio 2007, n. 3, il cui art. 1 ha sostituito l'art. 9 d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286<sup>43</sup>. La direttiva citata, come sopra recepita, riconosce lo *status* di soggiornante di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedono regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni e prevede che essi siano equiparati ai cittadini dello Stato membro in cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e prestazioni sociali, tra i quali rientra pacificamente l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La seconda pronuncia si rivela ancor più rilevante, nella misura in cui rappresenta un sostanziale *revirement* della Consulta. Mentre, infatti, con la precedente pronuncia n. 32/2008, la Corte aveva dichiarato manifestamente infondata la contestata violazione dell'art. 3 Cost. da parte di una legge regionale Lombarda che poneva il requisito della residenza da più di 5 anni come presupposto per poter ambire all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica<sup>44</sup>, con la recente decisione n. 44/2020, la Consulta, al contrario, conclude per l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della l. r. Lom-

---

*territoriale per l'accesso all'edilizia popolare: dalla condizionalità all'universalità dei diritti sociali?*, in *Le Regioni*, 2020, 629 ss.

(43) Corte cost., 24 maggio 2018, n. 106. La pronuncia, in particolare, sottolinea come sia pienamente giustificabile la richiesta di un radicamento sul territorio in funzione dell'accesso alle liste per l'assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare, «ma ciò sempreché un tale più incisivo radicamento territoriale, richiesto ai cittadini di paesi terzi ai fini dell'accesso alle prestazioni in questione, sia contenuto entro limiti non arbitrari e irragionevoli».

(44) Cfr. Corte cost., 21 febbraio 2008, n. 32, chiamata a pronunciarsi sulla l.r. Lombardia n. 1/2000.

bardia n. 16/2016 nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, in quanto tale previsione «contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica»<sup>45</sup>.

Pur non negando in linea teorica l'ammissibilità della previsione di un requisito correlato al radicamento territoriale dell'individuo per l'accesso alle prestazioni sociali, la Corte – valorizzando lo stretto legame tra diritto all'abitazione e dignità della persona – ha ritenuto che, nel caso di specie, la richiesta della dimostrazione del possesso della residenza di lungo periodo contrasterebbe con la stessa *ratio* della legislazione in materia di edilizia residenziale pubblica. Ebbene, la dottrina ha condizionalmente individuato le ragioni sottese alla modifica dell'orientamento della Consulta, proprio, nella recente evoluzione del fenomeno migratorio: «Se, dalle disposizioni censurate, emerge il tentativo del legislatore regionale di privilegiare il cittadino in senso “sostanziale”, come soggetto che ha già portato a compimento il proprio processo d'integrazione sociale, è principalmente su questo tentativo di demarcazione per così dire “fattuale” dei confini della comunità regionale che la Corte ha voluto intervenire, reinterpretando le istanze provenienti da un mutato contesto sociale in cui la deriva identitaria è ormai tale da non potersene più disconoscere l'irragionevolezza»<sup>46</sup>.

A ben vedere, tra l'altro, oggi la titolarità di un alloggio salubre è per lo straniero non solo un diritto (seppur finanziariamente

---

(45) Corte cost., 9 marzo 2020, n. 44.

(46) P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *Federalismi.it*, 7/2022, 137. L'autrice esamina altresì un'ulteriore pronuncia della Corte (n. 9/2021), con la quale – nel dichiarare l'illegittimità di una legge regionale abruzzese che, ai fini delle graduatorie ERP, attribuiva un punto ad ogni anno di residenza successivo al decimo – si sottolinea come «la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a soddisfare un bisogno della persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza» (Corte cost., 29 gennaio 2021, n. 9).

condizionato), ma anche un onere, in quanto rappresenta una condizione indispensabile ai fini dell'ingresso e della permanenza nel territorio italiano<sup>47</sup>. La dimostrazione di poter disporre di una idonea sistemazione alloggiativa è, infatti, richiesta dalla legge in relazione a diverse finalità, quali l'ottenimento del permesso UE per i soggiornanti di lungo periodo (art. 9 TUIM), il rilascio del permesso di ingresso per lavoro subordinato e autonomo (artt. 22 e 26 TUIM), l'accesso alla procedura di ricongiungimento familiare (art. 29 TUIM), nonché il rilascio di un permesso di soggiorno per cure mediche (art. 36 TUIM)<sup>48</sup>.

In ogni caso, di là dei profili appena evidenziati, è comunque di immediata evidenza la relazione sussistente tra la garanzia della effettività del diritto sociale ad un'abitazione e la, anche solo astratta, conseguente possibilità di aspirare al godimento di ulteriori diritti fondamentali<sup>49</sup>.

Il mancato riconoscimento (in concreto) del diritto alla casa in capo al migrante regolare, tra l'altro, può creare fenomeni gravemente lesivi della dignità della persona, se solo si pensa al fenomeno dei c.d. quartieri ghetto. Lo stato di necessità, in questi casi, spinge numerosi immigrati a risiedere negli unici luoghi/non luoghi disposti ad accoglierli, ovvero in quelle aree che si pongono quasi "al di fuori" del territorio, in quanto connotati da un esteso fenomeno di abusivismo edilizio e da una grave carenza di sicurezza urbana<sup>50</sup>.

Come noto, il degrado dell'edificato è, poi, spesso accompagnato da inefficienze delle infrastrutture e dei servizi, primo fra tutti del servizio di trasporto pubblico, notoriamente elemento

---

(47) Nonostante il chiaro tenore delle pronunce della Consulta, si registra una ulteriore evoluzione delle tendenze restrittive: in diverse occasioni le amministrazioni comunali hanno proseguito con politiche restrittive facendo spesso ricorso pretestuoso alla facoltà loro riconosciuta di effettuare controlli specifici sull'adeguatezza delle condizioni igienico-sanitarie degli alloggi.

(48) Su tali profili v. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2009*, Napoli, 2010, 178 ss.

(49) M. MEO, *Il diritto all'abitazione degli stranieri quale presupposto per un'effettiva integrazione*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, Napoli, 2014, 411 ss.

(50) C. DE BIASE, L. MACCHIA, S.M. SOMMA, *Unauthorized Settlements: A Recovery Proposal of Villaggio Coppola*, in AA.VV., *New metropolitan perspectives. Proceedings, Smart Innovation, System and Technologies*, Berlino, 2019, 384 ss.

di misurazione del grado di giustizia territoriale di un'area<sup>51</sup>. Tale circostanza è idonea a provocare l'ulteriore fenomeno del *filtering-down process*: il degrado urbano fa sì che gli unici nuclei familiari disposti a risiedere in quell'area sono quelli con scarse risorse finanziarie, destinando così la zona a subire un ulteriore processo di deprezzamento e incuria<sup>52</sup>.

A fronte di situazioni di abbandono, degrado, assenza di servizi essenziali, si recide qualsiasi possibile dialogo tra comunità e istituzioni. L'uomo, allora, reagisce in due modi: rassegnazione o reazione ostile, che, nelle ipotesi peggiori, conduce alla illegalità. Nonostante tali consapevolezze, la risposta dello Stato al fine di spezzare la "catena" delle criticità appena delineate, molto spesso non è quella di promuovere interventi di riqualificazione del territorio – anche attraverso la realizzazione di adeguate politiche abitative accompagnate da interventi a carattere sociale e culturale – bensì quella di incrementare gli strumenti di controllo in un'ottica puramente securitaria.

**4.** – La disciplina urbanistica è direttamente connessa alla gestione del fenomeno migratorio anche in relazione alla realizzazione di edifici di culto<sup>53</sup>. È evidente, infatti, la stretta relazione che esiste tra dignità della persona e possibilità di usufruire di un luogo ove professare liberamente il proprio credo religioso<sup>54</sup>. L'edificio di culto, che consente l'esercizio dei riti, fun-

(51) F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Principi generali e disciplina di settore*, vol. I, Napoli, 2018.

(52) J. KIM, H. CHUNG, A.G. BLANCO, *The suburbanization of decline: Filtering, neighborhoods, and housing market dynamics*, in *Journal of Urban Affairs*, 2013, 435 ss; S.S. ROSENTHAL, *Old homes, externalities, and poor neighborhoods. A model of urban decline and renewal*, in *Journal of Urban Economics*, 2008, 816 ss.

(53) La localizzazione dei luoghi di culto mediante gli strumenti di pianificazione urbanistica rientra pacificamente nella materia del governo del territorio. In termini v. Corte cost., 14 novembre 2013, n. 272; Corte cost., 29 maggio 2013, n. 102.

(54) «La libertà di culto e il diritto di disporre di luoghi atti al suo effettivo esercizio sono parte costitutiva del diritto fondamentale di libertà religiosa, imponendo un duplice dovere per le autorità responsabili dell'organizzazione e della gestione del territorio: da un lato, in positivo, la previsione e la messa a disposizione di spazi pubblici per la concretizzazione delle attività religiose; dall'altro, in negativo, la creazione delle condizioni atte a evitare ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto nei luoghi privati e al concretarsi di discriminazioni tra le organizzazioni confessionali nell'accesso agli spazi pubblici» (M. PARISI, *Edilizia di culto e pianificazione urbanistica al vaglio della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1/2021, 82-83).

ge nel contempo anche da luogo di aggregazione della comunità, all'interno del quale i suoi membri si ritrovano per celebrare gli avvenimenti più importanti della vita familiare (nascita, matrimonio, morte). I riti che accompagnano tali momenti si differenziano fortemente e contribuiscono a definire l'identità di culture ed etnie.

Ebbene, in ordine a tali profili assumono un ruolo centrale l'art. 8 Cost., che ha introdotto nell'ordinamento italiano la prospettiva del pluralismo<sup>55</sup>, finalizzata a garantire la tutela delle diverse identità religiose, e l'art. 19 Cost., laddove afferma il diritto di tutti a professare liberamente la propria fede in qualsiasi forma, individuale e associata<sup>56</sup>. Al riguardo, tra l'altro, la giurisprudenza della Corte Costituzionale è costante nell'affermare che «il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese»<sup>57</sup>.

Corollario di tale formulazione è l'obbligo in capo allo Stato non solo di consentire ma anche di facilitare la disponibilità di edifici di culto da adibire alla celebrazione dei riti, al fine assicurare effettivamente non solo al singolo, ma anche alle comunità di praticanti, il libero esercizio del loro credo.

Tale prospettiva, che valorizza la connessione «libertà religiosa/libero esercizio del culto/diritto di disporre di spazi adeguati per l'esercizio di tale libertà»<sup>58</sup> è ampiamente compatibile con la logica sottesa alla laicità dello Stato che, sulla base del significato attribuito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>59</sup>,

---

(55) Cfr. Corte cost., 7 aprile 2017, n. 67. R. LEONARDI, *Libertà di culto e tutela del territorio sul piatto della bilancia*, in [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it), 2020; C. DALLA VILLA, *Il diritto alla libertà di culto: punto d'intersezione di differenti identità*, in F. RIMOLI (a cura di), *Immigrazione e integrazione. Dalla prospettiva globale alle realtà locali*, Napoli, 2014, 57 ss.

(56) Cfr. Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63; Corte cost., 27 aprile 1993, n. 195. F. FRENI, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità «all'italiana»*, Napoli, 2013.

(57) Corte cost., 8 luglio 2002, n. 346; Id., 19 aprile 1993, n. 195; Id., 27 gennaio 2016, n. 52.

(58) G. TROPEA, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la "laicità positiva"*, in [www.giustiziasieme.it](http://www.giustiziasieme.it), 2019.

(59) N. COLAIANNI, *La laicità al tempo della globalizzazione*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2009.

è connessa alla libertà di coscienza<sup>60</sup>. Essa, tuttavia, sovente incontra alcune limitazioni idonee a ridurne la portata sotto il profilo sostanziale.

La problematica di fondo va attribuita alla complessità del modello organizzativo derivante dalla disciplina degli edifici di culto, caratterizzato da una marcata stratificazione normativa e dalla pluralità dei centri di potere. In questo quadro, in particolare, le regioni, nel fragile e composito bilanciamento tra esigenze di razionale sviluppo dell'assetto urbano e specifiche esigenze di culto<sup>61</sup>, godono di un significativo spazio di autonomia decisionale.

Nel ricordare che la realizzazione di immobili a destinazione religiosa rientra tra gli standard urbanistici di cui al d.m. n. 1444/1968 che il pianificatore comunale è tenuto a soddisfare all'interno del PRG<sup>62</sup>, occorre in ogni caso considerare l'impatto sul territorio derivante dalla realizzazione di tali edifici, anche in assenza di nuove opere edilizie, ed è quindi ben possibile prevedere limiti o specifici requisiti per la loro autorizzazione<sup>63</sup>. Ciò deve avvenire, tuttavia, nel rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, cosa che non sempre accade se solo pensiamo che negli ultimi anni la Corte costituzionale ha in più occasioni arginato alcune iniziative discriminatorie di legislatori regionali nella individuazione di requisiti più stringenti per la realizzazione di edifici di culti diversi da quello cattolico.

A tal proposito, assume notevole interesse il "caso Lombardia". Nel 2015 gli artt. 70-73 della L.r. Lombardia n. 12/2005 sono stati interessati da incisive modifiche che, in estrema sintesi, imponevano alle sole confessioni prive di intesa con lo Stato il

---

(60) Corte cost., 12 aprile 1989, n. 203.

(61) F. OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte Costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2017; A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il «convitato di pietra» dell'emergenza terrorismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5/2017.

(62) L'art. 3 del d.m. n. 1444/1968 (*Rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi*) prevede che – nella ripartizione dei 18 mq di spazi pubblici o riservati alle attività collettive da contemplare per ciascun abitante – 2 mq devono essere destinati ad aree per attrezzature di interesse comune, tra le quali gli edifici di culto.

(63) T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 27 agosto 2018, n. 2018, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

soddisfacimento di requisiti più stringenti per la realizzazione di edifici di culto. L'atteggiamento del legislatore regionale ha suscitato forti perplessità ed è stato da molti percepito come estrinsecazione di una surrettizia xenofobia del tutto inconciliabile con l'impianto dei diritti inviolabili riconosciuti in Costituzione<sup>64</sup>.

Su queste norme è intervenuta, a più riprese, la Corte costituzionale. Con una prima pronuncia, la Consulta ha ricordato che l'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, rientra nella tutela garantita dall'art. 19 Cost.<sup>65</sup>, affermando, però, che la tutela di tale diritto non si traduce, sul piano pratico, nella prerogativa che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili, essendo questi ultimi limitati. Dovrà, pertanto, essere effettuata una ponderazione di tutti gli interessi pubblici in gioco, attribuendo il corretto rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione<sup>66</sup>. In tale ottica, il giudice amministrativo ha di recente sottolineato come – a fronte della richiesta di un permesso di costruire per la realizzazione di un luogo di culto da parte di un ente religioso – l'amministrazione sia tenuta a compiere un'accurata istruttoria «per verificare la consistenza quali-quantitativa dei fruitori di una struttura di culto da insediare [...], facendone scaturire ogni ulteriore e coerente determinazione, anche quanto alle proporzionali dimensioni dell'area o dell'edificio da destinarvi»<sup>67</sup>.

---

(64) R. LEONARDI, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa e tutela del territorio: il caso Lombardia*, in *Nuove autonomie*, 3/2019, 512. In passato, il giudice delle leggi aveva già censurato una legge regionale lombarda che includeva tra i beneficiari dei contributi per l'edilizia di culto solo le confessioni che avevano stipulato un'intesa ex art. 8 Cost. (cfr. Corte cost., 16 luglio 2002, n. 346).

(65) Su tale profilo, proprio a commento della pronuncia della Consulta n. 63/2016, si rinvia alle riflessioni di A. TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri: l'edilizia di culto oggi*, in questa *Rivista*, 1/2018, 12 ss.

(66) Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63. M. PARISI, *Uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose e diritto costituzionale ai luoghi di culto. In merito agli orientamenti della Consulta sulla legge regionale lombarda n. 2/2015*, in *Dir. rel.*, 2016, 208 ss.; P. PAROLARI, *Culture, diritto, diritti, Diversità culturale e diritti fondamentali negli stati costituzionali di diritto*, Torino, 2016, 190.

(67) T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 10 agosto 2020, n. 1557, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Sempre in merito alla l.r. Lombardia n. 12/2005, con una successiva pronuncia, nell'applicare una logica maggiormente garantista rispetto a quella adottata nella precedente decisione<sup>68</sup>, la Corte costituzionale ha sottoposto a critica, in una prospettiva più ampia, tutte quelle limitazioni alla libertà religiosa non giustificate «da reali esigenze di buon governo del territorio e dunque compressive in modo irragionevole la libertà di culto»<sup>69</sup>. Nel caso di specie, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione della l.r. Lombardia n. 12/2005, che condizionava la realizzazione di nuovi edifici di culto alla redazione da parte dell'autorità comunale di un apposito strumento urbanistico, il cd. PAR (Piano per le Attrezzature Religiose) a prescindere da una valutazione circa l'effettivo impatto urbanistico dell'intervento<sup>70</sup>.

Di contro, è stata ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione a due diverse disposizioni della medesima l.r. Lombardia n. 12/2005. Esse prevedevano, da un lato, che il Piano delle attrezzature religiose garantisse la congruità architettonica e dimensionale degli edifici di culto con le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio lombardo, così come individuate nel Piano territoriale regionale; e dall'altro, l'obbligo, al fine di realizzare edifici di culto e attrezzature destinate a servizi religiosi, di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il comune interessato, tale da consentire anche la risoluzione o la revoca, in caso di accertamento di attività non previste nella convenzione<sup>71</sup>. Entrambe le disposizioni, in effetti – pur incidendo inevitabilmente sull'esercizio della libertà religiosa – sono ispirate alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico

---

(68) G. TROPEA, *Edilizia di culto: un importante passo avanti verso la "laicità positiva"*, cit.

(69) Corte cost., 5 dicembre 2019, n. 254.

(70) «La circostanza che la disposizione in oggetto si applichi a tutte le nuove attrezzature religiose, senza prenderne in considerazione la natura pubblica o privata, la dimensione, la specifica funzione, l'attitudine ad ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque l'effettivo impatto urbanistico, fa sì che la stessa non possa essere annoverata tra quelle statuizioni, legittime, finalizzate ad assicurare l'equilibrato ed armonico sviluppo del territorio».

(71) Corte cost., 24 marzo 2016, n. 63. M. CROCE, *La giurisprudenza costituzionale in materia di edilizia di culto fra esigenze di eguale libertà e bisogno crescente di sicurezza*, in *Giur. cost.*, 2/2016, 647 ss.

dei centri abitati e, non contemplando regimi differenti tra credi diversi, appaiono rispettose dei principi di proporzionalità e non discriminazione.

La dialettica tra legislatore regionale e giurisprudenza costituzionale, con riferimento alla problematica in esame, ha caratterizzato anche un “caso Veneto”. In quell’occasione la Consulta ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 31-ter della l.r. Veneto 23 aprile 2004, n. 11, laddove disponeva che lo strumento urbanistico comunale prevedesse, o potesse prevedere, quale condizione per il rilascio di permessi volti alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, l’impegno ad utilizzare la lingua italiana, definendo tale norma “palesamente irragionevole” in quanto eccentrica nei contenuti rispetto all’ambito e alle finalità propri di una legge regionale di governo del territorio<sup>72</sup>. Le condivisibili conclusioni cui giunge la Corte si fondano evidentemente sulla rilevazione di una impropria eterogenesi dei fini, nella misura in cui allo strumento di pianificazione era affidato il perseguimento di finalità che esorbitavano quelle proprie della materia del governo del territorio, sconfinando in ambiti assolutamente estranei ad esso, quali la tutela dell’identità nazionale<sup>73</sup> e la materia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose.

**5.** – Non sono mancate tesi con le quali si è inteso legittimare interventi di tipo restrittivo anche in ragione di una più facile integrazione dell’immigrato all’interno della società, teorizzando la c.d. integrazione a basso conflitto. Limitare i diritti degli immigrati favorirebbe la loro accettazione da parte della popolazione autoctona, che si sentirebbe rassicurata dalla permanenza di cittadini di serie A e di serie B.

Al contrario, occorre rimarcare come un pianificatore che non si ponesse il problema di rispondere anche alle istanze derivanti dalla presenza sul territorio della popolazione immigrata

---

(72) Corte cost., 7 aprile 2017, n. 67. L. BRUNETTI, “Palese irragionevolezza” o “totale eccentricità”: quale vizio “appare evidente”? I dubbi sulla (insoddisfacente) motivazione, di una giusta decisione, in [www.formucostituzionale.it](http://www.formucostituzionale.it), 2017.

(73) Sulla relazione esistente tra gli interventi di pianificazione urbanistica connessi alla realizzazione di edifici di culto e le istanze di preservazione dell’identità della comunità nazionale v. A. TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri: l’edilizia di culto oggi*, cit.

risulterebbe affetto da grave “miopia”. Non appare, infatti, ormai più tollerabile – anche perché non in grado di fornire una fotografia autentica della realtà – un approccio di “disegno” della città che non riconosca, dal punto di vista urbano, la presenza dello straniero (o, meglio, degli stranieri, nelle loro diverse espressioni etniche), non pianificando, ad esempio, spazi all’interno dei quali l’immigrato possa esprimere la propria diversa identità culturale.

Non è un caso che sin dal 2001 l’Unesco, per il tramite della *Universal Declaration on Cultural Diversity*, ha avvertito l’esigenza di ampliare il concetto di sostenibilità aggiungendo alle tre dimensioni “classiche” – ambientale, sociale ed economica – una quarta: la diversità culturale<sup>74</sup>. Non è possibile, evidentemente, immaginare uno sviluppo sostenibile senza inclusione ed integrazione delle diversità culturali. Ed è soprattutto la città il luogo in cui si concretizza questa sfida, quale massima espressione collettiva dell’essere umano in quanto rappresentazione materica dell’identità culturale di una comunità indiscutibilmente non uniforme. Come insegna Savidan, «una delle sfide del multiculturalismo è appunto quella di definire i dispositivi per restituire all’uguale la sua differenza culturale e questo, paradossalmente, proprio allo scopo di andare ancora più lontano nell’instaurazione dell’uguaglianza e per fare in modo che l’uguaglianza non nasconda più la negazione delle reali differenze»<sup>75</sup>.

Anche a livello teorico è stata avvertita l’esigenza di una riconcettualizzazione della *governance* della diversità complessa, descritta come “superdiversità”, legata alla migrazione, muovendo dalla valorizzazione del livello locale (urbano) ove è possibile agire concretamente a favore dell’attivazione di processi di inclusione sociale effettivamente idonei a raggiungere lo scopo<sup>76</sup>. In tale prospettiva, occorre pianificare spazi e momenti di condivisione, affinché si pongano i presupposti per una conoscenza ed un arricchimento reciproci tra popolazione immigrata e autoctona.

---

(74) A.M. LAULAN, *The cultural diversity within UNESCO*, in *Hermès, La Revue*, 3/2004, 44 ss.

(75) P. SAVIDAN, *Il multiculturalismo*, trad. it., Bologna 2010, 8.

(76) P. SCHOLTEN, *Beyond Migrant Integration Policies: Rethinking the Urban Governance of Migration-Related Diversity*, 18 *Croat. & Comp. Pub. Admin.* 7 (2018).

Già nel 2000 le Nazioni Unite introducevano la nozione di Città inclusiva intesa come «a place where everyone, regardless of wealth, gender, age, race or religion, is enabled to participate productively and positively in the opportunities cities have to offer»<sup>77</sup>.

Nella stessa direzione si pone anche l'“Intercultural City programme”, lanciato nel 2008 dal Consiglio d'Europa, nato per aiutare la realizzazione di diverse azioni in quelle città che adottano strategie e strumenti urbanistici adeguati ad affrontare le diversità e i conflitti culturali<sup>78</sup>. È stato osservato, sul punto, che non si tratta tanto di prevedere *enclaves* della diversità culturale attraverso la pianificazione di spazi “dedicati” alla popolazione immigrata, bensì di consentire l'emersione e la circolazione delle culture delle diverse etnie presenti su un territorio, in un percorso che partendo dalla conoscenza, passi per la comprensione, per poi confluire nella integrazione<sup>79</sup>. In tale ottica si pone la valorizzazione di misure quali la realizzazione di esposizioni e mostre sulla storia e sulla cultura degli altri Paesi, potenzialmente più efficaci dell'apertura di un luogo di culto o di un centro culturale chiuso in sé stesso e non aperto all'intera cittadinanza.

Da ultimo, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, approvata dalle Nazioni Unite nel 2015, contempla tra i suoi obiettivi il Goal 11 (*Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*)<sup>80</sup>, il cui Target 11.3 è rappresentato dal potenziamento di un'urbanizzazione inclusiva e sostenibile

---

(77) *UnchS, The Global Campaign for Good Urban Governance*, 2000 (reperibile in <https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Global%20Campaign%20on%20Urban%20Governance.pdf>).

(78) <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>.

(79) È stato osservato, sul punto, che «I migranti (che peraltro sono una coorte tutt'altro che omogenea insuscettibile di schematizzazioni omologanti) costituiscono dunque un soggetto sociale permanente, non arginabile e non confinabile in recinti urbani (speculari a quelli delle selettive gated communities: ambienti resi sterili da ogni contatto con presenze e realtà *dirty, dangerous, demeaning*)» E. BOSCOLO, *La città “con gli occhi degli altri”: l'integrazione negli spazi territoriali*, cit., 1. Sul tema v. anche A.J. KIM, *From the enclave to the city: the economic benefits of immigrant flexibility*, in *Local environment*, 6/2015, 706 ss.; L. GAO-MILES, *Beyond the Ethnic Enclave: Interethnicity and Trans-spatiality in an Australian Suburb*, in *City & Society*, 1/2017, 82 ss.

(80) <https://unric.org/it/obiettivo-11-rendere-le-citta-e-gli-insediamenti-umani-inclusivi-sicuri-duraturi-e-sostenibili/>.

e della capacità di pianificare e gestire in tutti i Paesi un insediamento umano che sia partecipativo, integrato e sostenibile.

Sul versante nazionale, invece, si segnala come nel 2010 sia sorto il *Network* italiano delle città interculturali: si tratta di una “Rete delle città del dialogo” che si pone l’obiettivo di diffondere esperienze di *governance* locali finalizzate a migliorare il dialogo interculturale e la partecipazione dei migranti alla vita delle comunità<sup>81</sup>.

Eppure – nonostante un quadro regolatorio nazionale e sovra-nazionale piuttosto chiaro nel considerare prioritaria la realizzazione di politiche pubbliche inclusive nella gestione delle città – ancora oggi, si registra una marcata tendenza a rimandare o peggio a non considerare, nella pianificazione urbana, le nuove necessità derivanti dai temi dell’immigrazione. Il risultato è il fiorire, nel nostro Paese, di numerosi luoghi caratterizzati da fenomeni di auto-esclusione e degrado<sup>82</sup>.

Per meglio comprendere i modelli di intervento idonei ad invertire questa tendenza è necessario osservare ed analizzare casi in cui il contesto multi-etnico ha dato occasione ai pianificatori di trasformare una problematica in un’opportunità. A livello internazionale è significativo il caso della città di Copenhagen, ove un bando comunale richiedeva la realizzazione di un parco cittadino in grado di favorire l’integrazione in un quartiere multi-culturale, periodicamente teatro di episodi violenti<sup>83</sup>. Il progetto vincitore individuava tre aree principali d’intervento: la Red Square, il Black Market e il Green Park. Mentre la prima rappresenta il *life style* contemporaneo, tra caffetterie e spazi per la musica e lo sport; il secondo configura una sorta di “urban living room”, con tutti i comfort per i cittadini, dal-

---

(81) La Rete italiana “Città del Dialogo” fa parte del Programma delle Città Interculturali (ICC) del Consiglio d’Europa e attualmente ne fanno parte 29 città distribuite su tutto il territorio nazionale.

(82) T. WOTHERSPOON *Migration, Boundaries and Differentiated Citizenship: Contested Frameworks for Inclusion and Exclusion*, in *Social inclusion*, 2018, 153 ss.; E. RAMIREZ-GOICOECHEA, *Immigrants Contesting Ethnic Exclusion: Structures and Practices of Identity*, in *International Journal of Urban & Regional Research*, 3/2005, 654 ss.

(83) H. VEJRE, J. PRIMDAHL, J. BRANDT, *The Copenhagen Finger Plan: Keeping a Green Space Structure by a Simple Planning Metaphor*, in B. PEDROLI, A. DOORD, G. BLUST, M. PARACCHINI, D. WASHER, F. BUNCE (a cura di), *Europe’s Living Landscapes*, KNNV Publishing, 2007, 310 ss.; C. DE BIASE, M. CALABRÒ, *Il verde pubblico nel nuovo contesto urbano post-pandemico*, in *Contesti. Città, territori, progetti*, 1/2021, 111 ss.

le panchine alle fontane; l'ultimo è un parco per le attività all'aperto, dai pic-nic, al jogging e alle passeggiate. Ciascuna delle tre zone è identificabile grazie all'inserimento di elementi di arredo urbano non usuali. È proprio in questo, infatti, che riposa la particolarità del progetto, per il quale si è agito innanzitutto interpellando gli abitanti del quartiere chiedendo loro di indicare alcuni elementi caratteristici del loro paese d'origine: fontana a mosaico marocchina, panchine brasiliane, cestini rossi londinesi, alberi, parchi giochi, piste ciclabili<sup>84</sup>. In sostanza, elementi tipicamente presenti negli spazi pubblici, ma con i quali diventa possibile identificare e comprendere il vivere comune di altri Paesi. Ciascuno di questi elementi è affiancato da un cartello in diverse lingue che ne spiega l'origine e la sua essenza. Il progetto ha avuto l'obiettivo di dare voce e di rappresentare la Danimarca, vista non come un tutt'uno ma come realmente essa è oggi, ovvero una miscela di razze, lingue e culture. L'esperienza appena delineata, che rappresenta un caso virtuoso di rigenerazione urbana<sup>85</sup>, non costituisce un episodio isolato nel contesto internazionale<sup>86</sup>. Occorre, comunque, tenere presente che i modelli, per quanto efficaci, necessitano sempre di un adattamento: ciascun intervento di rigenerazione urbana, infatti, ha un grado di incidenza e produce effetti differenziati a seconda

---

(84) «Superkilen architects challenged themselves in a meticulous survey to the district inhabitants about their origins, habits and cultures. This study allowed architects to design a suitable street furniture which could be significant for each of the ethnic group inhabiting those places. The project is very original and it raised a process of knowledge, communication and participation among people of different cultures, laying the basis for a real integrated and multicultural society» (C. DE BIASE, M. MANNA, *The city as a place of ethnic and cultural fusion – how the growth of foreign population influenced the transformations of the territory*, in C. Gambardella (a cura di), *World heritage and legacy. Culture, Creativity, Contamination, Architecture*, Roma, 2019, 206).

(85) Per una completa e sistematica analisi dei diversi modelli di rigenerazione urbana, intesa come misura di intervento sul territorio volta a recuperare aree urbane connotate non solo da degrado fisico, ma anche da disagio economico-sociale e da deficit culturale, si rinvia al lavoro di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018.

(86) G. ESPOSITO, S. OPPIDO, *Inclusive cities for intercultural communities. European experiences*, in *New metropolitan perspectives. Strategic planning, spatial planning, economic programs and decision support tools, through the implementation of Horizon/Europe2020*. Isth2020, Reggio Calabria, 2016, 134 ss.

del tipo di “background storico e culturale” dell’area geografica di riferimento ove si esplica<sup>87</sup>.

**5.1.** – Gerald Frug ragionando sull’evoluzione del concetto giuridico di città, sosteneva che la storia delle realtà urbane può essere riassunta secondo la seguente dicotomia: «city as “creature of the State” or as “creature of the community”»<sup>88</sup>.

Nella sua seconda accezione, la città “appartiene” nel contempo alla collettività ed al singolo cittadino. Quest’ultimo non deve limitarsi a “subire” la città e la sua evoluzione, quale mero destinatario di scelte pubbliche calate dall’alto. Al contrario, egli è titolare di un “diritto alla città”, inteso come pretesa di ciascun cittadino di partecipare attivamente alle scelte connesse allo sviluppo del territorio in cui vive ed opera, nonché – in alcuni contesti – di farsi parte attiva di iniziative destinate ad incidere sulla collettività<sup>89</sup>.

In realtà, diversi studi segnalano un tendenziale tramonto della “città pubblica”, acuito dalla crisi finanziaria degli enti locali e dalla generale incapacità di una progettazione di lungo periodo da parte del decisore pubblico: sempre meno spazi collettivi, sempre più spazi “privati”; tendenza ad interventi “architettonici” piuttosto che “urbanistici” o di sistema (es. grandi operazioni immobiliari, magari firmate da archistar, ma del tutto slegate dal contesto urbano)<sup>90</sup>.

Il processo opposto, sul quale è ancora molto vivo il dibattito,

(87) L. ARGANO, *Guida alla progettazione della città culturale: rinnovare le geografie, il design, l’azione sociale, la pianificazione nello spazio urbano*, Milano, 2021.

(88) G. FRUG, *The city as a legal concept*, in *Harvard Law Review*, Vol. 93, No. 6, 1980.

(89) A. SIMONATI, *La città come luogo di nuove forme di partecipazione nelle leggi urbanistiche regionali: riflessioni su un’evoluzione in corso*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale – Varese, 28-29 settembre 2018*, Milano, 2019, 93 ss.; P. CHIRULLI, C. IAIONE (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018; E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017. Per una lettura dell’istituto della partecipazione quale strumento idoneo a bilanciare il deficit di legittimazione democratica insito nelle scelte pianificatorie v. P. MARZARO, *Partecipazione consapevole e giusto procedimento di pianificazione*, in *Nuove autonomie*, 1/2020, 5 ss.

(90) P. BONORA, *La città pubblica tradita*, in *il Mulino. Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 6/2016, 958 ss.; P. URBANI, *Sulla pianificazione urbanistica: modalità di acquisizione dei suoli, garanzia dei servizi pubblici e rigenerazione dei beni comuni*, in *Riv. giur. edilizia*, 4/2019, 303 ss.

è quello di definire e delimitare il concetto di diritto alla città, che può avere diverse declinazioni (diritto alla salubrità dell'ambiente, diritto all'accessibilità degli spazi urbani, diritto alla sicurezza dei luoghi pubblici), ma che, per quanto maggiormente rileva in questa sede, si manifesta anche come diritto alla partecipazione alle scelte di sviluppo del territorio urbano<sup>91</sup>. In questo senso possono richiamarsi le intuizioni di Lefebvre, quando affermava che «il diritto alla città si presenta come forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, all'individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare. Il diritto all'opera (all'attività partecipante) e il diritto alla fruizione (ben diverso dal diritto alla proprietà) sono impliciti nel diritto alla città»<sup>92</sup>.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ha significativamente affermato che: «L'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto [...] del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “*de futuro*” sulla propria stessa essenza, svolta – per autorappresentazione ed autodeterminazione – dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio»<sup>93</sup>.

Ebbene, ai fini del raggiungimento di questo scopo, poiché la disciplina nazionale vigente riserva spazi piuttosto limitati ai riferimenti espressi alla partecipazione dei privati nel procedimento pianificatorio, in attesa di un nuovo intervento normativo

---

(91) Per un'ampia disamina della centralità del ruolo della partecipazione civica nell'ambito dei processi decisionali di governo del territorio si rinvia a C.P. SANTACROCE, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, in questa *Rivista*, 3/2021, 511 ss.

(92) H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona, 1968.

(93) Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 960, in *Riv. giur. edilizia*, 3/2015, 483. In senso analogo, più di recente, v. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 19 novembre 2021, n. 973, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 16 ottobre 2017, n. 1041, in *Foro amm.*, 10/2017, 2141.

statale, la funzione normativa regionale<sup>94</sup> e la funzione amministrativa comunale<sup>95</sup> ricoprono un ruolo centrale.

In particolare, nella prospettiva dell'ente locale, in Italia ha ricevuto notevole eco un intervento di riqualificazione urbana partecipata realizzato a Torino. Nel 1996 la Città di Torino ha partecipato al secondo bando europeo per gli Urban Pilot project, nell'ambito delle Azioni Innovative del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Art. 10 Reg. CE 2081/92 FESR), presentando il progetto "The Gate-living not leaving", con l'obiettivo di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini italiani e stranieri del quartiere e riqualificare le aree di Porta Palazzo e Borgo Dora. Il programma di rigenerazione urbana era specificamente caratterizzato da un focus sull'integrazione multietnica.

Il progetto era costituito da un programma complesso di interventi per la riqualificazione, lo sviluppo economico ed il miglioramento della qualità ambientale, iniziative di tipo sociale e culturale, promozione della trasformazione fisica del patrimonio edilizio, del mercato, dei luoghi di incontro e del sistema degli spazi collettivi. È stato osservato come il notevole successo dell'operazione – in termini di impatto urbanistico ed economico-sociale – riposi principalmente nella circostanza che gli obiettivi e le azioni previste sono state improntate al concetto della concertazione diretta e coordinata dei decisori pubblici e degli operatori privati, ed al confronto delle scelte con i cittadini italiani e la popolazione immigrata, nell'ambito di un processo continuo di partecipazione e di rilevamento della domanda di intervento<sup>96</sup>.

Un ulteriore esempio positivo di utilizzo di strumenti urbanistici per il conseguimento di politiche pubbliche partecipate di integrazione è rappresentato dal "Patto per la convivenza in stazione" realizzato nel 2007 nella città di Reggio Emilia. Nel quartiere della stazione ferroviaria i residenti di origine straniera

---

(94) A. SIMONATI, *La partecipazione dei privati al governo del territorio nella legislazione regionale: fra tradizione e sperimentazione, per una nuova urbanistica "reticolare"*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 3/2016, 267 ss.

(95) M. CALABRÒ, *Legal Immigration and Local Resilience in Italy: the Case of the Integration Councils*, in *Italian Journal of Public Law*, 2019, 86.

(96) S. GUERCIO, M. ROBIGNIO, I. TOUSSAINT, *Periferie partecipate. Cinque casi di riqualificazione urbana a Torino*, in *Ciudades*, 8, 2004, 51.

risultavano circa il 60% del totale, e ciò aveva creato diversi conflitti tra popolazione autoctona e immigrata. L'amministrazione comunale ha, quindi, realizzato una serie di interventi di riqualificazione urbana volti a conciliare obiettivi solo apparentemente "distanti", quali il potenziamento della sicurezza e l'educazione alla convivenza. L'approccio è stato quello di provare a migliorare le condizioni di quelle zone della città connotate da degrado urbano e sociale, procedendo innanzitutto con la costruzione di un senso di comunità e di appartenenza ad un luogo. Anche in questo caso la scelta dei singoli interventi è stata il frutto di un lungo processo di confronto aperto tra comune e residenti<sup>97</sup>. Gli interventi sono stati di entità ridotta, ma sono serviti a far emergere come le esigenze della popolazione italiana e straniera fossero sostanzialmente comuni, in termini di complessivo miglioramento della qualità della vita del quartiere<sup>98</sup>.

In altri casi lo strumento urbanistico può rivelarsi essenziale per stimolare l'instaurarsi di una relazione tra popolazione autoctona e comunità di immigrati, superando così la cultura dell'indifferenza e dell'ostilità. Il progetto europeo Urban, ad esempio, finanzia il recupero di immobili degradati a patto che ciò consenta di risolvere problematiche di emarginazione sociale attraverso un concreto coinvolgimento delle comunità locali. Al riguardo è possibile richiamare una esperienza realizzata nella città di Rotterdam, *Het Klooster*: in quel caso è stato finanziato il recupero di un immobile degradato per la realizzazione di una struttura multifunzionale destinata alla realizzazione di attività per la comunità di provenienza marocchina che risiedeva in quell'area. L'obiettivo era superare lo stato di isolamento della comunità e la difficoltà delle famiglie immigrate di accedere ad alcuni servizi, quali istruzione e cultura (presupposti essenziali per una reale integrazione), coinvolgendo la comunità olandese

---

(97) Sulla centralità del ruolo proattivo delle amministrazioni comunali nella realizzazione di politiche di governo del territorio v. L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 3/2021, 551 ss.

(98) D. GIOVANNINI, B. FERRARI, A. PINTUS, L. VEZZALI, *Immigrazione, percezione di sicurezza e mediazione sociale dei conflitti: il caso "zona stazione" a Reggio Emilia*, in AA.VV., *VII Convegno Nazionale della Società Italiana di Psicologia di Comunità*, Roma, 2008, 114 ss.

nella organizzazione e gestione delle diverse attività (laboratori di teatro, di musica, dopo-scuola, ecc.)<sup>99</sup>.

Più recentemente, poi, si registrano casi nei quali non è l'intervento di rigenerazione urbana a promuovere misure di integrazione, quanto piuttosto il contrario, ovvero politiche pubbliche inclusive destinate alla popolazione immigrata regolare si rivelano in grado di fungere da propulsore per il recupero economico e sociale di aree degradate o abbandonate. Ci si riferisce alle felici esperienze di molti percorsi di c.d. seconda accoglienza (ex SPRAR) consistenti, come si è illustrato *supra* (v. par. 2), in forme di accoglienza temporanea accompagnate da misure di accompagnamento al lavoro e di integrazione culturale e linguistica<sup>100</sup>. Ebbene, una delle principali caratteristiche di tale modello di accoglienza è rappresentato dal suo essere "diffusa": l'immigrato non risiede in un centro insieme ad altre centinaia di persone, bensì in abitazioni (in genere abbandonate o comunque non utilizzate) individuate dall'amministrazione comunale e dislocate in aree non periferiche. Ciò ha spesso fatto sì che la presenza "rassicurante" di piccoli gruppi di immigrati inseriti di un percorso di integrazione abbia rappresentato una risorsa per la comunità locale (in termini di incremento demografico e sviluppo delle economie locali), nonché uno stimolo per la realizzazione di interventi di recupero di aree urbane degradate.

Particolarmente interessante, ad esempio, l'esperienza di Riace, in Calabria, comune che contava circa trecento abitanti e più di cinquanta immobili disabitati, spesso in stato di grave degrado. A fronte dell'emergenza derivante dagli sbarchi di profughi sulle coste, l'amministrazione e la comunità locale hanno reagito offrendo forme di ospitalità diffusa e percorsi di integrazione partecipata, il che ha consentito, in circa 20 anni, di registrare il raddoppio del numero di abitanti, la riapertura della

---

(99) Il progetto, intitolato *A second home for young Moroccans*, aveva come obiettivo primario l'attuazione di misure di integrazione nei confronti dei giovani marocchini residenti nell'area. Micro-criminalità e abbandono scolastico erano le criticità da risolvere e i diversi interventi hanno visto il coinvolgimento attivo non solo delle istituzioni (assistenti sociali, polizia, scuola) ma anche di gruppi di cittadini espressione della comunità locale ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/projects/netherlands/a-second-home-for-young-moroccans](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/netherlands/a-second-home-for-young-moroccans)).

(100) S. PENASA, *L'accoglienza dei richiedenti asilo: sistema unico o mondi paralleli?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2017, 1 ss.

scuola, l'avviamento di nuove attività economiche e di servizio, il rifacimento della rete stradale urbana, nonché il recupero di numerosi immobili<sup>101</sup>. Le dinamiche ivi realizzatesi, in altri termini, «hanno evidenziato come l'impoverimento del territorio possa in parte essere combattuto, con l'apertura dei propri confini, amministrativi e progettuali, agli apporti di nuove popolazioni e hanno anche mutato la prospettiva con cui si guarda a rifugiati e richiedenti asilo: non secondo lo stereotipo della "minaccia", bensì come possibile risorsa per lo sviluppo locale»<sup>102</sup>.

**6.** – Nelle pagine che precedono si è cercato di dimostrare come l'urbanistica e le scelte di governo del territorio rappresentano un ambito nodale per la risoluzione di situazioni di discriminazione e vulnerabilità. In prima istanza ciò emerge in tutta la sua gravità nella localizzazione e gestione dei centri di accoglienza collettiva, ancora oggi troppo spesso inquadrati come realtà del tutto avulse dal contesto circostante, luoghi di detenzione amministrativa (di durata sostanzialmente indefinita) destinati inevitabilmente a porre l'immigrato «in una prolungata condizione di incertezza e di attesa, in un limbo»<sup>103</sup>.

Nel contempo, una pianificazione territoriale attenta alle nuove esigenze della città interetnica è ormai essenziale per la promozione di processi di coesione sociale e la contestuale riduzione di fenomeni di emarginazione e conflittualità. Anche in tale contesto, assume rilievo primario il ruolo dello Stato e delle amministrazioni locali, attraverso la programmazione, il finanziamento e l'attuazione di misure atte a contribuire, a rafforzare e promuovere processi di cittadinanza attiva fondati su un senso di responsabilità sociale condivisa, anche valorizzando

---

(101) G. DIETMAR SOKOLL, *Rigenerazione urbana e accoglienza. Il ruolo del territorio*, in *Scienze del territorio*, 2018, 223 ss.; A. CORRADO, M. D'AGOSTINO, *Migranti, mercati nidi e sostenibilità in territori fragili: i casi di Riace e Camini (Calabria)*, in *Mondi Migranti*, 1/2019, 85 ss.; R. ROLLI, *La tutela della persona umana nella gestione delle politiche di immigrazione. Il progetto Riace*, in F. ASTONE, R. CAVALLO PERIN, A. ROMEO, M. SAVINO, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Torino, 2019, 306 ss.

(102) R. CARIDÀ, V. PUPO, *Sussidiarietà e ospitalità diffusa degli immigrati: l'esperienza della Regione Calabria*, in *Le Regioni*, 5-6/2019, 1739.

(103) G. TROPEA, *La condizione amministrativa del rifugiato, nella segmentarietà della frontiera*, in *Nuove autonomie*, 3/2021, 639.

l'associazionismo locale e le dinamiche positive provenienti dalla comunità.

È evidente che la realizzazione di città inclusive ed interetniche necessita di una serie di misure che operino contestualmente su più fronti (sociale, culturale, economico e, per l'appunto, urbanistico). In tale ottica, non solo non sono in alcun modo più tollerabili le forme di discriminazione sulle quali ci si è soffermati, ma è preciso compito della Repubblica agire con misure propositive al fine di rimuovere le ragioni che ancora oggi conducono a gravi fenomeni di fragilità sociale e vulnerabilità. Da qui la centralità del decisore pubblico, sia in chiave di programmazione (e finanziamento) di politiche pubbliche adeguate, nella dimensione regionale<sup>104</sup>, che di attuazione di quelle stesse politiche mediante modelli di intervento partecipati, nella dimensione comunale<sup>105</sup>.

Occorre, ad esempio, che le politiche abitative – centrali per la lotta alla povertà ed alla segregazione sociale – prescindano del tutto dai requisiti della cittadinanza e della residenza di lungo periodo, in coerenza con quel concetto di diritto all'abitazione come diritto sociale fondamentale<sup>106</sup>, la cui tutela si pone come garanzia che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»<sup>107</sup>, atteso che «è il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore [...] quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo»<sup>108</sup>.

Sotto diverso fronte, non si può non attribuire un ruolo centrale, nell'ambito delle politiche pubbliche di integrazione, all'esercizio della libertà religiosa da parte delle comunità di immigrati, il che presuppone anche il riconoscimento della facoltà di realizzare o usare uno spazio fisico adeguato, un luogo di culto

---

(104) M. IBBA, *La programmazione regionale delle politiche per gli immigrati: quale istituzionalizzazione? I casi di Toscana e Veneto*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, 1/2021, 127 ss.

(105) M. CALABRÒ, *La possibile rimodulazione del ruolo degli enti locali nella gestione dei flussi migratori*, cit., 127; V. PRUDENTE, *In tema di partecipazione degli stranieri all'amministrazione locale*, in *Nuove autonomie*, 1/2013, 149 ss.

(106) P. LOMBARDI, *Riflessioni sul diritto all'abitazione tra Carta sociale europea, Corte costituzionale e PNRR*, in *Federalismi.it*, 7/2022, cit., 139.

(107) Corte cost., 25 febbraio 1988, n. 217.

(108) Corte cost., 29 gennaio 2021, n. 9.

nel quale identificarsi e vivere la propria esperienza di comunità di fede<sup>109</sup>. Esigenze di razionale sviluppo dell'assetto urbano, in uno con la valutazione circa l'inevitabile incidenza della realizzazione di un luogo di culto sul carico urbanistico, possono evidentemente condurre a limitazioni nel riconoscimento dello *ius aedificandi*; tuttavia, ciò non solo deve avvenire nel pieno rispetto dei principi di proporzionalità e non discriminazione, ma richiede altresì che il decisore pubblico si ponga in chiave propositiva, ad esempio soddisfacendo le legittime istanze mediante soluzioni alternative, quali la modifica della destinazione d'uso di immobili già esistenti<sup>110</sup>.

Ciò posto, i *target* che l'Italia si è recentemente prefissata di conseguire in sede internazionale sono, a ben vedere, pienamente coerenti con i modelli di governo del territorio e di città che si è cercato di delineare. Accanto al già ricordato Goal 11 dell'Agenda 2030 (*Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*) – il cui Target 11.3 impone la realizzazione di misure coerenti con un'urbanizzazione inclusiva in un'ottica di insediamento umano partecipativo, integrato e sostenibile – si pone il PNRR, ove è delineato uno specifico ambito d'intervento (denominato *Rigenerazione urbana e housing sociale*), nell'ambito del quale è prevista la destinazione di 3,3 miliardi di euro all'investimento 2.1, ovvero ai progetti

---

(109) V. F. ZANCHINI DI CASTIGLIONCHIO, *Edifici di culto* (voce), in *Enc. Giur.*, XII, Roma, 1990. T.A.R. Toscana, sez. I, 1 giugno 2020, n. 663, in *Riv. giur. edilizia*, 4/2020, 1026; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 8 ottobre 2018, n. 2227, in *Riv. giur. edilizia*, 6/2018, 1507.

(110) «La discrezionalità del Comune in materia urbanistica, in altre parole, non può esprimersi nella possibilità di consentire o meno l'esercizio del culto nel territorio comunale (come invece si verifica nei Paesi dove non è riconosciuta la libertà religiosa). Può esprimersi soltanto nella individuazione, in presenza della esigenza obiettiva di un luogo di culto, della sede più adatta secondo le valutazioni dell'ente» (A. TRAVI, *Libertà di culto e pubblici poteri: l'edilizia di culto oggi*, cit., 17).

Sulla necessaria distinzione – ai fini della individuazione del corretto regime amministrativo di riferimento (permesso di costruire o s.c.i.a.) in caso di modifica di destinazione d'uso – tra la realizzazione di edifici deputati all'esercizio della libertà religiosa da esercitare in modo individuale o occasionalmente in modo collettivo (privi di un effettivo impatto sul carico urbanistico), e luoghi per loro naturale destinazione adibiti a attività di culto collettivo (idonei a generare strutturalmente un carico urbanistico e dunque l'esigenza di standard e vincoli), cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 1 luglio 2020, n. 1269, in *Foro it.*, 11/2020, 613.

di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale<sup>111</sup>.

Per quanto maggiormente rileva in questa sede, le diverse misure programmate appaiono in linea con un approccio che individui nelle politiche pubbliche urbane un elemento centrale per consentire quel passaggio essenziale da città multietnica (concetto che si limita a registrare una realtà fattuale) a città interculturale, ovvero luogo in cui: a) il governo locale sia attivamente impegnato nella prevenzione di qualsiasi forma di discriminazione; b) i servizi pubblici siano erogati anche ponendo la giusta attenzione alle esigenze dei diversi gruppi etnici che compongono la popolazione; c) le relazioni tra gruppi etnici differenti siano impostate sulla reciproca conoscenza e sulla ricerca di valori comuni; d) le politiche pubbliche di integrazione siano realizzate attraverso modelli partecipati e secondo dinamiche *bottom-up*.

In conclusione, si può convenire sul fatto che gli obiettivi sono oramai chiari, gli strumenti (anche) giuridici idonei a conseguirli appaiono in buona parte già ampiamente consolidati e ruotano tutti attorno ad un'idea di città quale oggetto di diritti e doveri<sup>112</sup>, "terreno" di pratiche partecipative e luogo di inclusione. Non resta che agire. L'orizzonte ultimo è quello di una sostanziale inversione di rotta rispetto alla realtà del vivere urbano descritta da Bauman, laddove – nell'analizzare la tendenza delle comunità contemporanee a vivere in gruppi omogenei non reciprocamente dialoganti – affermava che «non lo stare insieme, ma l'evitarsi e lo star separati sono diventate le principali strategie per sopravvivere nelle megalopoli contemporanee. Non è più questione di amare o odiare il prossimo: tenere il prossimo a distanza risolve il dilemma e rende superflua la scelta, elimina le occasioni nelle quali bisogna scegliere tra amore e odio»<sup>113</sup>.

---

(111) Per una analisi della dimensione sociale delle politiche urbanistiche ed abitative contemplate nella Missione 5 del PNRR (*Coesione e inclusione*), v. A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2/2021, 329 ss.

(112) M. IMMORDINO, *Pubbliche amministrazioni e tutela dei diritti fondamentali degli immigrati*, in *Federalismi.it*, 2014.

(113) Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, trad. it., Bari-Roma, 2001, 55.

## ABSTRACT

Lo scritto si propone di mostrare come gli interventi di natura urbanistica influiscano inevitabilmente sulle politiche di immigrazione e come le scelte di governo del territorio possano creare spazi di vulnerabilità e discriminazione o, al contrario, dare origine a soluzioni di vulnerabilità già esistenti. In tale ottica si esamina l'attuale modello di pianificazione delle aree destinate all'accoglienza della popolazione immigrata, al fine di verificarne la compatibilità con l'attuale sistema di tutela dei diritti fondamentali. Nonostante esistano già alcune esperienze virtuose di progettazione "inclusiva", fondate sul modello della "città interculturale", in Italia, ancora oggi, la pianificazione urbanistica tende a non tenere in debito conto i bisogni legati alle problematiche dell'immigrazione, con conseguente incremento di aree caratterizzate da fenomeni di emarginazione e di reciproca ostilità/indifferenza tra popolazione immigrata e autoctona. Al riguardo, lo scritto si propone di evidenziare le potenzialità sottese alla realizzazione di politiche locali di rigenerazione urbana atte a promuovere la coesione sociale, attraverso misure che stimolano il dialogo interculturale, rafforzando il grado di effettività della partecipazione dei privati (anche immigrati) nel processo di pianificazione e progettazione degli interventi.

\* \* \*

*This paper aims to show how urban interventions inevitably affects the immigration policies, and how territorial government choices can create spaces of vulnerability and discrimination, or on the other hand, originate solutions to prior vulnerable situations. For this reason, the research explores the current planning model of the areas destined to the immigrants welcoming and its compatibility with the most modern interpretation of protection system related to the fundamental human rights protection. Although there already are some virtuous experiences of "inclusive" planning that are based on the "intercultural city" model, in Italy, even today, urban planning are still not considering the needs related to the immigration issues. As a result, numerous places characterized by phenomena of marginalization are growing, as well as the insecurity spreading among the inhabitants. Facing these inconveniences, a way to solve it could be promoting the social cohesion, concretely soliciting the local authorities improving the intercultural dialogue and integrating specific rules to reinforce and involve the private participation into the planning process.*



## **ARTICOLI, COMMENTI E NOTE**

## ***Requiem per una semplificazione fallita (ovvero, del rifiuto dell'interpretazione)***

di PAOLO CARPENTIERI

1. – Ho di recente avuto occasione di riprendere una mia proposta (per la verità non nuova, né originale) di semplificazione alternativa al silenzio-assenso (istituto, quest'ultimo, controproducente e radicalmente sbagliato)<sup>1</sup>: si tratta, in breve, di restituire all'ambito della libertà dei privati tutte quelle attività di minore rilevanza pubblicistica per le quali lo strumento del controllo preventivo risulta sproporzionato e in definitiva ingiustificato, secondo il principio del danno di Stuart Mill, potendo bastare senz'altro il controllo *ex post* a campione sulla base delle autocertificazioni dei privati.

Si tratta, in definitiva, di togliere “il troppo e il vano” dalle funzioni pubbliche di controllo, con il duplice e speculare vantaggio per i cittadini e le imprese, da un lato, che si vedono sgravati da una pluralità di oneri burocratici inutili, e delle stesse pubbliche amministrazioni, che, dall'altro lato, vedono liberati i loro tavoli sempre troppo ingombri da una massa di pratiche inutili relative a controlli di vicende minute, di scarsa rilevanza pubblica, spesso provocate da liti tra privati che tracimano e tendono a strumentalizzare la funzione pubblica.

Si tratta, infine (da ultimo, ma non per ultimo per importanza), di riavvicinare ai cittadini gli uffici di tutela, oggi percepiti per lo più come “nemici” che vogliono bloccare tutto e impedire non solo la crescita e lo sviluppo (che in alcuni casi è giusto), ma anche la vita quotidiana delle persone (ciò che è, invece, incomprendibile). È infatti noto che la causa più forte di questa “incomprensione” è costituita proprio dall'acribia con la quale (alcuni di) questi uffici, agendo spesso sulla base di esposti e denunce di vicini litigiosi, vanno a occuparsi, con uno zelo degno

---

(1) P. CARPENTIERI, *Silenzio assenso e termine a provvedere, anche con riferimento all'autorizzazione paesaggistica. Esiste ancora l'inesauribilità del potere amministrativo?*, relazione presentata nella giornata di studi “*Questioni controverse di diritto amministrativo. Un dialogo tra Accademia e Giurisprudenza*” svoltasi il 1 aprile 2022 presso il Consiglio di Stato in occasione della presentazione de *Il Libro della Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Editore, 2021, curato dall'Ufficio studi, massimario e formazione, pubblicato nel sito della Giustizia amministrativa il 12 aprile 2022.

di migliori cause, di faccende di minima rilevanza per l'interesse generale – piccole variazioni di superficie, di cubatura, insignificanti e non percepibili modifiche di sagoma o prospetto, banali interventi di manutenzione straordinaria o di ristrutturazione, *etc.* – che emergono all'attenzione solo perché portate alla luce da liti tra vicini.

In sostanza, se una Soprintendenza blocca una nuova piattaforma logistica di Amazon in mezzo al verde, allora troverà, se non il sostegno, quanto meno la comprensione dell'opinione pubblica, perché il divieto pone (quanto meno e senz'altro) un problema di oggettiva rilevanza pubblica (cioè: almeno si capisce *perché*). Ma se la soprintendenza costringe il privato cittadino a buttar giù il tetto della casa appena rifatto nuovo, o il cappotto termico solo perché il vicino lamenta una variazione a mala pena percepibile dalla via pubblica, per poi dover successivamente autorizzare a rifare daccapo il medesimo intervento, in quanto in sé oggettivamente irrilevante sul piano paesaggistico, allora in questo caso non troverà la comprensione di nessuno (se non del vicino litigioso), non foss'altro perché un esito di questo tipo è e resta, al di là delle disquisizioni giuridiche più o meno sottili o grossolane, oggettivamente incomprensibile e in contrasto frontale con quel minimo buon senso che è e deve essere dato per scontato come sfondo e contesto di comprensione non tematizzato del mondo reale e sociale che ci circonda e all'interno del quale sono immersi e agiscono (anche) gli atti giuridici<sup>2</sup>.

Un asse fondamentale di questa linea di indirizzo di politica del diritto – non occuparsi delle sciocchezze e concentrarsi sulle questioni davvero rilevanti per l'interesse generale/pubblico – è costituita, nella materia della tutela paesaggistica, dal d.P.R. n. 31 del 2017, da pochi compreso nella sua logica, da molti ignorato, da altri semplicemente disapplicato per contrarietà ideologica (una sorta di incredibile e incretinoso caso di “obiezione di coscienza” del funzionario pubblico).

Un altro perno attorno al quale si poteva e doveva svolgere e

---

(2) Lo sfondo non problematizzato, dato per presupposto, nel quale si collocano le credenze permanenti accumulate nella memoria, riveste un ruolo sempre più cruciale nella riflessione gnoseologica moderna (si veda sul tema JOHN SEARLE, *Il mistero della realtà*, trad. di Paolo Di Lucia e Lorenzo Passerini Glazel, Raffaello Cortina editore, Milano, 2019; titolo originale *The Basic Reality and The Human Reality*, 100 ss., dove si tratta delle nozioni di *Rete* e di *Sfondo*).

snodare questa strategia di indirizzo amministrativo era costituito – sempre per quanto riguarda la materia della tutela paesaggistica – dalla retta e logica comprensione del combinato disposto degli articoli 146 e 149 del codice di settore, all’interno di una nozione (corretta) di “paesaggio”, ontologicamente legata al piano della percezione (umana) e non riducibile alla misurazione tecnica. Retta e logica comprensione che aveva portato ad elaborare alcuni indirizzi amministrativi che riuscivano a mettere d’accordo la corretta esegesi delle norme vigenti con il buon senso (con il principio di proporzionalità).

In estrema sintesi, si era enucleato dal combinato disposto degli articoli 146 e 149 del codice (ma, già prima, da una corretta comprensione della nozione giuridica di “paesaggio”) il concetto di “rilevanza paesaggistica” degli interventi antropici su aree o immobili sottoposti a tutela<sup>3</sup>.

Secondo l’art. 146, comma 1, i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico *non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione*. Secondo il comma 2, *i soggetti di cui al comma 1 hanno l’obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall’avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l’autorizzazione*. Precisa il comma 3 che *la documentazione a corredo del progetto è preordinata alla verifica della compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato ed intervento progettato*. Già ad una prima lettura di queste disposizioni risulta evidente che l’obbligo di chiedere la preventiva autorizzazione opera se e solo se il “*progetto degli interventi*” e i “*lavori*” da avviare (così si esprime il comma 2) possano almeno in astratto “*introdurre*” (negli immobili ed aree di interesse paesaggistico tutelati) “*modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione*”.

Secondo l’articolo 149 (*Interventi non soggetti ad autorizzazione*) 1. ... *non è comunque richiesta l’autorizzazione prescritta*

---

(3) Per una più accurata ed ampia trattazione del tema si veda P. CARPENTIERI, *Interesse paesaggistico e procedimenti autorizzativi*, in questa *Rivista*, 2015, 219 ss.; nonché (con l’aggiunta della *Introduzione*) nella rivista *on line Giust.Amm.it* (al sito <http://www.giustamm.it>), 19 gennaio 2016.

dall'articolo 146, dall'articolo 147 e dall'articolo 159: a) per gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di consolidamento statico e di restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici; b) per gli interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio; ... etc.

È evidente la simmetria tra le qualificazioni giuridiche connotative contenute nell'art. 146 e quelle contenute nell'art. 149: alla idoneità delle modificazioni a recare pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione prevista dall'art. 146 come condizione per l'assoggettabilità ad autorizzazione, fa da *pendant*, nell'art. 149, la inidoneità degli interventi manutentivi sottratti alla previa autorizzazione ad alterare lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici. La somma di queste due connotazioni qualificanti i fatti e gli atti assoggettabili a previo controllo autorizzativo definisce la nozione di (ir)rilevanza paesaggistica, quale presupposto comune e generale di sottoposizione di atti e comportamenti al potere di controllo preventivo.

L'elenco delle tipologie di interventi liberi contenuti nell'art. 149 non è poi tassativo, ma solo esemplificativo, come è dimostrato dall'uso dell'avverbio "*comunque*", che sta a significare – in stretto legame logico con le disposizioni dell'art. 146 richiamate sopra – che gli interventi elencati nell'art. 149 sono in sostanza esclusi dall'autorizzazione paesaggistica non già perché "esonerati" da essa con norma eccezionale, bensì perché già in sé *irrilevanti* sul piano paesaggistico, in quanto insuscettibili anche in astratto di arrecare pregiudizio ai valori paesaggistici protetti. Ne consegue che tale elenco non esaurisce la serie degli atti e degli interventi che non rilevano sul piano paesaggistico in quanto insuscettibili anche in astratto di arrecare pregiudizio ai valori paesaggistici protetti. La norma dell'art. 149, in tal senso, assume natura di norma descrittiva di "chiusura" logica del sistema, rispetto ai primi due commi dell'art. 146, piuttosto che di norma costitutiva di eccezioni tassative.

La nozione di *rilevanza paesaggistica* trova peraltro un suo esplicito riconoscimento normativo al livello di norma primaria con l'art. 12, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2014, n.

83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, come modificato dall'art. 25, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, lì dove ha demandato alla fonte regolamentare (poi d.P.R. n. 31 del 2017) la definizione degli interventi di lieve entità anche "*mediante definizione di ulteriori interventi minori privi di rilevanza paesaggistica*".

Conseguentemente il d.P.R. n. 31 del 2017, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in quanto regolamento governativo "autorizzato", può "ampliare" l'ambito applicativo dell'art. 149 del codice portando alla luce, enucleando (non creando *ex novo*) ipotesi e fattispecie già "incluse" nel concetto giuridico indeterminato adoperato dalla norma primaria.

Non a caso e significativamente il predetto d.P.R. del 2017 esclude la necessità di previa autorizzazione paesaggistica (voce A.1 dell'allegato A) per le "*Opere interne che non alterano l'aspetto esteriore degli edifici, comunque denominate ai fini urbanistico-edilizi, anche ove comportanti mutamento della destinazione d'uso*", e ciò a ulteriore conferma della natura percettiva della nozione di paesaggio e della irrilevanza paesaggistica di ciò che non si vede (a occhio nudo, a scala umana, che è l'unica che rileva in questo campo). Ma ulteriori e numerosi indici in tale direzione potrebbero ricavarsi da altre voci di interventi esclusi dalla preventiva autorizzazione paesaggistica contenuti nel citato allegato A.

Su queste basi logico-giuridiche si era provato a risolvere in positivo i numerosi problemi applicativi che vedevano le Soprintendenze legate "mani e piedi" al tenore letterale del combinato disposto degli artt. 146, comma 4, e 167 del codice del 2004, con il divieto assoluto di "sanare" *ex post* minimi abusivamente irrilevanti ogni qual volta vi fosse anche un marginale aumento di superficie utile o di volume, ancorché non percepibile dall'esterno, a occhio nudo (se non con misurazioni tecniche), costringendo il privato a costose demolizioni, per poi dover inevitabilmente autorizzare, dopo la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi, la realizzazione del medesimo intervento, in quanto palesemente privo di pregiudizio paesaggistico (o, detta in positivo, palesemente compatibile con gli interessi paesaggistici tutelati).

Insomma, si era ritenuto che il pregio e il vantaggio dell'interpretazione consistesse esattamente in questo, nella possibilità di fornire una lettura del sistema normativo coerente con la logica, con la proporzionalità, con la ragionevolezza, con il buon senso, senza arrestarsi passivamente dinanzi al troppo rigido dato testuale (in questo caso dell'art. 167 del codice del 2004).

Senonché la giurisprudenza amministrativa più recente sembra rifiutare l'interpretazione restando vincolata alla lettera della norma, subendo passivamente (più che accettando) gli esiti più illogici di tale meccanica esecuzione della *littera legis*, finendo per trasformare il *fiat justitia ne pereat mundus* nel nefasto contrario *fiat justitia et prereat mundus*.

**2.** – Esemplare in questo senso è la recente sentenza del Tar della Lombardia, sede di Milano, sez. II, 15 febbraio 2022, n. 359, che ha il pregio di ricapitolare lo stato della giurisprudenza sul punto, richiamando puntualmente le più recenti pronunce intervenute sul tema<sup>4</sup>.

Nel paragrafo “D” della motivazione in diritto (rubricato “*Sulla rilevanza paesaggistica degli spazi fisici realizzati*”), il Tar di Milano esamina e respinge la tesi di parte ricorrente secondo la quale, anche sulla base della invocata circolare ministeriale del 22 giugno 2009, “*un abbassamento interno del soppalco di 30 cm., una maggiore altezza di 30 cm. nei locali sottotetto, nonché di 10 cm. nel piano interrato non sono idonee ad arrecare alcun vulnus specifico al contesto paesistico tutelato, peraltro non risultando mutata la sagoma originaria della copertura e non essendo creati alcuni nuovi volumi o superfici utilizzabili rispetto all'esistente*”, in quanto, in particolare e tra l'altro, la modifica nel locale sottotetto “*è talmente lieve ed impercettibile alla vista dall'esterno da non configurare alcun volume rilevante a fini di tutela paesaggistica*”.

Il ragionamento svolto dal Giudice lombardo è in sintesi il seguente: si tratta di incrementi eseguiti senza un preventivo

---

(4) Deve al riguardo darsi atti della pregevole qualità della sentenza qui in esame – come delle altre richiamate in prosieguo – per completezza di esame della fattispecie, per l'approfondimento dei temi, per la coerenza argomentativa. La critica che in questa sede ci si permette sommariamente di svolgere ha riferimento esclusivo ai profili di sistema sul piano dei principi della materia (prescindendo ovviamente del tutto dalle singole fattispecie in quelle pronunce esaminate, che non assumono alcun rilievo e non presentano nessun interesse ai fini della presente trattazione teorica).

assenso della loro compatibilità paesaggistica riconducibili alla previsione di cui all'art. 167, comma 4, del codice del 2004; l'art. 167, comma 4, esclude in modo tassativo la sanatoria di lavori che abbiano determinano la creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; è dunque la legge che presume *juris et de jure* che, in tali casi, vi è sempre un *vulnus* alle esigenze paesaggistiche, sicché non c'è alcuno spazio per l'interpretazione<sup>5</sup>.

È interessante seguire più nel dettaglio gli argomenti svolti dal Giudice lombardo (anche per gli utili richiami in esso contenuti di precedenti giurisprudenziali conformi): «... sono considerati sempre rilevanti dal punto di vista paesaggistico lavori che determinino incremento di volumetria. In simili casi la rilevanza paesaggistica è direttamente assegnata dal legislatore ed è, conseguentemente, preclusa ogni "valutazione in concreto in ordine all'effettivo pregiudizio dagli stessi arrecato rispetto al bene paesaggistico tutelato" (T.A.R. per la Lombardia – sede di Brescia, Sez. I, 16.6.2021, n. 559)». Ciò sarebbe «confermato dal fatto che il divieto di sanatoria si applica anche ai volumi interrati, "a nulla rilevando il fatto che essi non rappresentino un ostacolo o una limitazione per le visuali panoramiche (T.A.R. Campania Napoli, sez. VIII – 14/6/2019 n. 3288)" (T.A.R. Lombardia – sede di Brescia, Sez. I, 17.2.2020, n. 135; T.A.R. per la Liguria, Sez. I, 22.5.2019, n. 468)». Di conseguenza, aggiunge il Tar di Milano, «non è neppure predicabile una violazione "del principio di proporzionalità, collegata all'asserita insussistenza di una lesione del bene paesaggio, in ragione della non visibilità dell'intervento contestato da luoghi di pubblico accesso"; infatti, "il chiaro e tassativo disposto normativo dell'articolo 167 del d.lgs. 42/2004 non può essere esteso in via interpretativa, in quanto costituente deroga alla regola generale della necessità di assenso preventivo codificata dall'articolo 146 del medesimo codice (T.A.R. Umbria, Sez. I, 30 aprile 2021,

---

(5) La severità di questa giurisprudenza è ulteriormente accentuata dalla tesi prevalente secondo la quale anche il volume tecnico "aggiuntivo" non "utile" è di ostacolo all'ammissibilità della sanatoria (Cons. Stato, sez. VI, 13 maggio 2016, n. 1945, 5 luglio 2017, n. 3317, 6 marzo 2018, n. 1427; 6 aprile 2020, n. 2250; 4 gennaio 2021, n. 40; anche la sentenza del Tar Lombardia qui richiamata nel testo condivide questa più severa posizione: cfr. par. 8.4, dove si richiamano anche Cons. Stato, sez. VI, 15 novembre 2021, n. 7584; Tar Campania, Napoli, sez. III, 21 luglio 2021, n. 5051; *Id.*, sez. IV, 5 agosto 2021, n. 5457; Tar Lombardia, Milano, sez. III, 22 maggio 2020, n. 915).

n. 300 e giurisprudenza ivi richiamata)” (T.A.R. per la Lombardia – sede di Brescia, Sez. I, 16.6.2021, n. 559)».

In pratica: poiché lo dice la legge, il divieto è comunque proporzionato; che è quanto dire che se la legge dice che il piombo è oro, allora effettivamente avremo trasformato il piombo in oro: esiti irrazionali del rifiuto dell’interpretazione.

Nel paragrafo 18.2 la sentenza in esame riporta con precisione e completezza le tesi del parere ministeriale che ci si impegna a smentire: «*Inoltre, il Collegio osserva come la giurisprudenza prevalente ritenga di non condividere la posizione espressa dal Ministero della cultura secondo il quale: i) “la percepibilità della modificazione dell’aspetto esteriore del bene protetto costituisce un prerequisito di rilevanza paesaggistica del fatto”; ii) “la non percepibilità della modificazione dell’aspetto esteriore del bene protetto elide in radice la sussistenza stessa dell’illecito contestato”; iii) ne conseguirebbe che “l’Ufficio procedente, prima ancora di verificare nella concreta fattispecie la sussistenza del suindicato presupposto negativo dell’assenza di superfici utili o volumi, ovvero di un aumento di quelli legittimamente realizzati, deve porsi la domanda preliminare se il fatto portato alla sua attenzione presenti o meno rilevanza paesaggistica, sotto il profilo della percepibilità della modificazione apportata, secondo un criterio di media estimazione e valutazione”; iv) “ove addirittura l’incremento di volume o di superficie che dovrà per forza di cose essere di minima entità, non risulti neppure visibile, allora dovrà evidentemente ritenersi insussistente in radice l’illecito e, dunque, la domanda di sanatoria dovrà (a rigore) essere dichiarata inammissibile, e ciò non già perché osti al suo eventuale accoglimento la carenza del sopra detto presupposto negativo per la sanatoria, bensì perché trattasi in realtà di illecito insussistente, per non essere dovuta “a monte” la stessa autorizzazione paesaggistica, in presenza di un intervento obiettivamente incapace di introdurre «modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione», in quanto oggettivamente non percepibile” (nota dell’Ufficio legislativo del Ministero per i beni e le attività culturali n. 16721 del 13.09.2010, relativa al “Procedimento per l’accertamento della compatibilità paesaggistica di cui all’articolo 167, commi 4 e 5, del Codice dei beni culturali e del paesaggio”)».*

Tesi, queste ora esposte, contenute nei pareri ministeriali, del

tutto logiche e coerenti, alle quali, per quel che è dato di comprendere dall'esame della giurisprudenza in rassegna, si oppone esclusivamente il dato invalicabile della lettera dell'art. 167 del codice di settore.

Al riguardo il Tar si limita invero a riprendere *«la posizione espressa dal Consiglio di Stato (sez. I, parere n. 1305/2019 del 29.04.2019) secondo cui: “anche a voler prescindere dal rilevare che il contenuto di una circolare non può mai porsi in contrasto con il chiaro tenore letterale della norma primaria (Cassazione, sez. III, 27 aprile 2011, n. 880) questo Consiglio di Stato, in più occasioni, ha ribadito che “le qualificazioni giuridiche rilevanti sotto il profilo urbanistico ed edilizio non hanno rilievo, quando si tratti di qualificare le opere sotto il profilo paesaggistico, sia quando si tratti della percezione visiva di volumi, a prescindere dalla loro destinazione d'uso, sia quando comunque si tratti di modificare un terreno o un edificio, o il relativo sottosuolo [ ...]. Pertanto, la natura del volume edilizio realizzato (sia o meno qualificabile come volume tecnico) non rileva sul giudizio di compatibilità paesaggistica ex post delle opere: la nuova volumetria, quale che sia la sua natura, impone una valutazione di compatibilità con i valori paesaggistici dell'area (che deve compiersi da parte della autorità preposta alla tutela del vincolo, ovvero dalla competente Soprintendenza in sede di redazione di un suo parere), mentre sono radicalmente precluse autorizzazioni postume per le opere abusive che abbiano comportato la realizzazione di nuovi volumi” (Consiglio di Stato, 29 maggio 2012, n. 03578/2012)”»*. Con l'ulteriore rilievo, pure desunto dal parere della sez. I del Consiglio di Stato, secondo la quale *«Tale orientamento fornisce un criterio certo che l'amministrazione preposta alla tutela del paesaggio deve seguire, mentre l'interpretazione suggerita dal parere dell'Ufficio legislativo del Ministero per i Beni culturali del 2010, più volte citato, aprirebbe il varco alle percezioni soggettive e quindi alla possibilità che casi identici siano soggetti a trattamenti differenti»* (cfr., inoltre, T.A.R. per la Campania – sede di Napoli, Sez. VIII, 9.7.2021, n. 4777)».

Ecco, l'unico argomento che questa giurisprudenza sa aggiungere al dato assiomatico e indiscutibile della lettera del testo dell'art. 167, è che la più aperta e articolata interpretazione fornita dal Ministero (per risolvere in modo ragionevole e

proporzionato quelle che sono molto spesso gravi storture applicative dell'eccessivo rigore della norma) è da rifiutare *a priori* perché genera incertezza ed è dunque molto più semplice e comodo nascondersi dietro l'invalidabilità del dato normativo, per quanto conduca ad esiti assurdi. Come volevasi dimostrare, la paura e il rifiuto dell'interpretazione.

Ma qual è il risultato di questo "meccanismo" applicativo "cieco" della lettera della norma? Prescindendo ovviamente dal caso concreto che ha occasionato la sentenza del Tar qui in esame (che qui non interessa e che avrebbe potuto forse essere comunque risolto sul piano della valutazione della concreta entità delle variazioni introdotte, senza andare a guastare i principi del sistema), appare chiaro che il rifiuto dell'interpretazione, il trincerarsi dietro l'assolutezza del disposto normativo, sposta (o avrebbe dovuto spostare) il fuoco dell'attenzione sulla logicità e sulla ragionevolezza della norma: il rifiuto di un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata porta (avrebbe dovuto portare) al serio dubbio (quanto meno non manifestamente infondato) di illegittimità costituzionale della norma, nella sua sproporzionata rigidità e per i suoi esiti manifestamente ingiusti (far demolire il tetto ristrutturato per poi doverne autorizzare *ex novo* il rifacimento identico in quanto manifestamente privo di effetti pregiudizievole per i valori paesaggistici tutelati).

Ma gli sforzi interpretativi (di buon senso) condotti dal Ministero miravano proprio a prevenire ed evitare il dubbio di costituzionalità della norma (e il conseguente dubbio sulla tenuta complessiva del sistema di tutela imperniato sul, giustamente severo, divieto di sanatoria *ex post*)!

Ed è questo tipo di rifiuto dell'interpretazione che alimenta, come è noto, l'inquinamento normativo<sup>6</sup> e genera un continuo e patologico bisogno di normazione primaria: occorrerà a questo punto ricorrere ancora una volta, anche in questo caso, a un aggiustamento normativo nel codice, per correggere le evidenti storture applicative, qui ampiamente esaminate, dovute, è bene dirlo con chiarezza, non alla norma scritta male (le norme so-

---

(6) C. DEODATO, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, pubblicato in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2022. (disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>), nonché sul sito della Giustizia amministrativa, sub *Studi e approfondimenti*, aprile 2022.

no sempre sintetiche, generali, incomplete), ma al passivo rifiuto aprioristico di ogni sforzo interpretativo da parte delle amministrazioni e – quel che è peggio – da parte dello stesso giudice dell'amministrazione.

Insomma: anziché risolvere in fatto le fattispecie esaminate (argomentando sulla non lieve entità della difformità apportata e sulla sua oggettiva rilevanza paesaggistica in concreto), la giurisprudenza si è impegnata (anche qui, con uno zelo degno di miglior causa) a smontare una ricostruzione interpretativa degli Uffici ministeriali del combinato disposto degli articoli 146, 149 e 167 del codice di settore proposta al dichiarato scopo di risolvere gravi problemi applicativi ed evitare esiti aberranti provocati da taluni elementi di eccessiva rigidità presenti nel sistema del divieto di sanatoria postuma introdotto dal decreto legislativo del 2004. E questa decostruzione la citata giurisprudenza ha ritenuto di poter effettuare non già esaminando la nozione di paesaggio e cercando di penetrare ermeneuticamente nella logica interna del sistema del codice, ma molto più semplicisticamente avallando una lettura meccanica e passiva del disposto normativo fondata sul rifiuto dell'interpretazione perché potenzialmente foriera di incertezze applicative, così confondendo l'"incertezza" applicativa con il fisiologico esercizio del potere valutativo tecnico-discrezionale.

Come concludere? Il rifiuto dell'interpretazione (foriera di "incertezza") evoca alla memoria il *Credo quia absurdum* di Tertulliano, usato dalla patristica per condannare la filosofia greca con i suoi pericolosi *dialoghismoi*, già criticati da Paolo, causa di "eresie" contrarie alla rivelazione, considerata l'unica fonte valida di conoscenza<sup>7</sup>.

E intanto, mentre si discetta del metro cubo in più o in meno (che nemmeno si vede), diecine, centinaia di ettari di paesaggio agrario (ben visibili) vengono trasformati in uno squallido e

---

(7) Il termine greco *hairesis*, che significa "scelta", era usato dalla letteratura antica per indicare una corrente filosofica, ma venne piegato dalla patristica (nei suoi esponenti più retrivi) nel senso, poi acquisito, di "eresia" (G. Cambiano, *Filosofia greca e identità dell'Occidente*, Il Mulino, Bologna, 2021, soprattutto 93 ss. dove si richiamano l'opera *La confutazione di tutte le eresie*, di Ippolito, del III sec. d.C., nonché Eusebio di Cesarea, che fece bruciare tutte le opere di Porfirio, allievo di Plotino, e *La prescrizione degli eretici* di Tertulliano, per il quale "come per Ireneo di Lione, la meraviglia dei filosofi si trasformava in curiosità importuna e diventava la matrice delle eresie teologiche", ivi 98).

penoso paesaggio industriale fatto di una miriade fittissima di neri pannelli solari, in nome del nuovo mito della “transizione ecologica”, senza che, a qual che consta, il Giudice amministrativo batta ciglio.

#### ABSTRACT

L'A. ragiona sul concetto di rilevanza (e di irrilevanza) paesaggistica, con riferimento al d.P.R. n. 31 del 2017 e al combinato disposto degli artt. 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per come intesi dalla giurisprudenza amministrativa.

In particolare, viene criticata la tendenza del giudice amministrativo a limitarsi alla meccanica applicazione delle norme citate, rifiutando ogni margine di interpretazione in ordine alla rilevanza in termini paesaggistici (e, quindi, esteticamente percepibili) degli interventi contestati.

\* \* \*

*The paper concerns the theme of landscape relevance (and irrelevance) with regards to d.P.R. no. 31 of 2017 and to the combined provisions of art. 146 and art. 149 of d.lgs. no. 42 of 2004, as intended by the administrative jurisprudence.*

*In particular, the Author criticize the tendency of the administrative judges to apply the abovementioned rules mechanically and to refuse any margin for interpretation on the aesthetic relevance in terms of landscape of the contested interventions.*

## Progetti di paesaggio e partenariato pubblico-privato nella valorizzazione del patrimonio culturale

di LUCA DI GIOVANNI

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La valorizzazione del patrimonio culturale quale obiettivo comune allo strumento progettuale e alla sua modalità di attuazione collaborativa. – 3. Principi fondamentali della Convenzione europea del paesaggio e relativa traduzione nell'ordinamento giuridico nazionale. – 4. Illustrazione delle caratteristiche dei progetti di paesaggio quali strumenti di applicazione dei contenuti dei piani paesaggistici regionali. – 5. Un'esperienza peculiare toscana: il "Distretto biologico di Fiesole" e il relativo progetto di territorio. – 6. Individuazione dei modelli di valorizzazione del patrimonio culturale in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. – 7. Il partenariato pubblico-privato e i problemi di ammissibilità di un suo utilizzo nel settore culturale. – 8. Rilievi conclusivi.

**1.** – I temi oggetto di analisi nel presente saggio riguardano i c.d. progetti di paesaggio, ossia quei progetti elaborati nei territori delle Regioni che hanno approvato un piano paesaggistico, e una potenziale modalità di realizzazione ed esecuzione degli stessi, quella costituita dalla collaborazione pubblico-privata sviluppata attraverso il modello del partenariato.

Il problema al centro della ricerca concerne, invero, l'individuazione dei caratteri di tali progetti, visto che le disposizioni normative attualmente vigenti non si soffermano sulla natura giuridica dei medesimi e neppure sulle loro modalità attuative. La conferma di tale assunto proviene non soltanto dal contenuto dell'art. 143, comma 8, del Codice dei beni culturali, che ammette la mera facoltà del piano paesaggistico "di individuare anche linee guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali", ma anche dalle legislazioni regionali e dalle norme tecniche di attuazione dei piani paesaggistici, che si limitano a definirli quali strumenti funzionali alla qualificazione dei paesaggi attraverso azioni multisettoriali e integrate<sup>1</sup>.

---

(1) Un esempio è costituito dall'art. 34 delle Norme tecniche di attuazione del Piano di indirizzo territoriale della Toscana (approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 27 marzo 2015, n. 37), il quale, peraltro, non fornisce neppure alcuna indicazione in merito al contributo offerto dagli Enti territoriali nella definizione delle caratteristiche degli strumenti progettuali. Tale norma, infatti, si limita a richiamare come unica tipologia di progetto paesaggistico il "Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale" e a precisare che "le politiche regionali di settore" possono concorrere "alla definizione e realizzazione dei progetti di paesaggio regionali al fine di favorire la qualificazione e valorizzazione dei paesaggi regionali attraverso azioni multisettoriali e integrate".

Tali lacune normative impongono l'individuazione di soluzioni che consentano, alla luce delle impostazioni che sottendono gli strumenti regionali di pianificazione, la realizzazione di misure operative innovative e rispettose dei vincoli normativi posti dalla disciplina contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e dalla cospicua giurisprudenza della Corte costituzionale in materia.

Nella prospettiva della ricerca la nozione di "progetto di paesaggio" sembra postulare l'adozione di un'impostazione "smart" del territorio, per tale intendendosi un approccio innovativo sul piano della tutela e della valorizzazione del patrimonio paesaggistico in termini sia di ripristino ambientale che di rigenerazione territoriale<sup>2</sup>.

Sotto questo profilo, pare che i progetti di paesaggio possano essere accomunati, per contenuti e caratteristiche, agli interventi di rigenerazione urbana, intesi quali strumenti urbanistici finalizzati alla riduzione del consumo di suolo e alla riqualificazione paesaggistica delle aree territoriali locali<sup>3</sup>. Il miglio-

---

(2) Tale approccio caratterizza, peraltro, gli interventi eseguiti all'interno delle "smart cities". In dottrina, sul concetto di *smart city*, si rinvia all'opera monografica di G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, Milano, Mimesis, 2020, 1 ss. nonché, specialmente per quanto concerne i confini incerti della nozione, ai seguenti contributi: E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in *Munus*, n. 2, 2016, 240 ss. e A. F. FRACCHIA e P. PANTALONE, *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere)*, in *Federalismi.it*, 2015, n. 22.

(3) Il tema della rigenerazione urbana è stato oggetto, in tempi recenti, dell'attenzione della dottrina in relazione ai profili della natura giuridica e degli elementi che ne connotano il funzionamento, anche in considerazione della rilevanza che gli dedica la Missione 5, C 2, Investimento 2.1, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR, approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021 per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19) e il d.d.l. 11 marzo 2019, n. 1131 (fermo al Senato della Repubblica a causa del parere negativo della Ragioneria generale dello Stato, in quanto le semplificazioni e gli incentivi in esso previsti provocherebbero costi aggiuntivi per il bilancio dello Stato e sovrapposizioni con i finanziamenti del PNRR). In proposito, tra i tanti contributi, si segnalano quelli più recenti di G.F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 2022, in corso di pubblicazione; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, n. 2, 329 ss.; G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 24, 67 ss.; G.F. CARTEI, *La dimensione smart dello spazio urbano: smart city e rigenerazione urbana*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Smart city. L'evoluzione di un'idea*, cit., 105 ss.; F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, 31; T. FAVARO, *Dai brownfields alle smart cities. Rigenerazione urbana e programmazioni digitalmente orientate*, in M. PASSALACQUA e B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, Torino, 2019, 181 ss.; A. SIMONATI, *Rigenerazione urbana, politiche di*

ramento della qualità del territorio attraverso il perseguimento di determinati obiettivi di qualità paesaggistica, invero, potrebbe rendere il progetto di paesaggio un mezzo utile all'aumento del decoro ambientale delle città e, conseguentemente, del tessuto sociale in esse presente, con diminuzione dei fenomeni di emarginazione e degrado.

Questo approccio innovativo adottato dagli strumenti progettuali si contraddistingue, inoltre, per il ricorso agli istituti della cooperazione interistituzionale e del partenariato pubblico-privato quali strumenti in grado di organizzare e differenziare le competenze paesaggistiche, permettendo anche il coinvolgimento, su un piano verticale, delle autorità amministrative locali e, su quello orizzontale, dei componenti della società civile insediati in una determinata area territoriale.

In particolare, l'inclusione e la partecipazione delle istituzioni pubbliche minori, nonché delle comunità locali, nell'attuazione dei progetti paesaggistici dovrebbero consentire una migliore conservazione e valorizzazione del paesaggio esistente, inclusa l'attività di elaborazione di specifici obiettivi di qualità paesaggistica, anche nel rispetto delle aspettative, dei bisogni e delle percezioni soggettive delle persone che vivono in un determinato territorio, così come è stabilito dai principi menzionati nella Convenzione europea del paesaggio.

La rilevanza che il documento sovranazionale dedica alla questione è, infatti, ben nota. E il progetto di paesaggio, da intendersi quale risultato di un procedimento partecipato di tipo "bottom up", potrebbe rappresentare una concreta manifestazione della suddetta impostazione, ove la finalità di valorizzazione del patrimonio paesaggistico viene perseguita e raggiunta tramite l'apporto costruttivo di tutti gli operatori paesaggistici, pubblici e privati, presenti in un certo luogo. D'altronde, per tutelare e valorizzare l'elemento culturale in modo effettivo occorre preliminarmente conoscerlo e tale specifica conoscenza, per poter essere piena ed esaustiva, non può soltanto derivare da una mediazione intellettuale di altre persone, ma deve essere

---

*sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 31 ss; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana (Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 63 ss..

anche ricollegabile direttamente al soggetto che intende salvaguardare il suddetto valore<sup>4</sup>.

Questi temi verranno approfonditi nel proseguo dell'elaborato, specialmente prestando attenzione ai profili relativi alla natura giuridica e alla struttura dei progetti di paesaggio, nonché all'individuazione dei soggetti coinvolti nella loro elaborazione, assumendo una prospettiva interpretativa non limitata al mero diritto nazionale, ma estesa anche ai principi sovranazionali dell'integrazione paesaggistica e della partecipazione allargata contenuti nella Convenzione europea. Peraltro, sarà necessario considerare anche gli effetti che la recente riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione, operata tramite legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, ha prodotto in relazione ai concetti di paesaggio e ambiente, che oramai devono ritenersi quali valori distinti, anche se riconducibili entrambi alla nozione di territorio, quasi a voler indicare una nuova strada da percorrere nella salvaguardia di tali interessi, costituita dall'adozione di misure specifiche e separate per ciascun bene costituzionale<sup>5</sup>.

**2. –** Le definizioni dei progetti di paesaggio e dell'istituto del partenariato pubblico-privato e l'individuazione delle loro caratteristiche giuridiche verranno fornite nei successivi paragrafi, ma ciò che risulta fin da ora rilevante è focalizzare l'attenzione sul legame che unisce lo strumento paesaggistico alla sua modalità di attuazione e che è rappresentato dal rispetto del principio della valorizzazione del patrimonio culturale<sup>6</sup>.

---

(4) Sull'importanza dei saperi atecnici, oltre a quelli tecnici, nell'attività di gestione del paesaggio e di formazione del piano paesaggistico, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2019, n. 6, 559 ss..

(5) Per un primo commento della riforma costituzionale e degli effetti che la stessa potrebbe provocare nel prossimo futuro, si rinvia a F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il diritto dell'economia*, 2022, n. 1, 15 ss.; R. CABAZZI, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 7, 31 ss.; A. MATTOSCO, *Un convegno sulla riforma costituzionale in materia ambientale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, n. 1, 261 ss.; C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, n. 2, 119 ss..

(6) Per una disamina del principio, senza alcuna pretesa di esaustività considerata la vasta e assai ampia bibliografia sull'argomento, si rimanda ai seguenti autori: F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione, Principi fondamentali (art. 1-12)*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, 443 ss.; M.S. GIANNINI, *I beni culturali*,

Tale principio finalizza e orienta le attività paesaggistiche progettuali, svolte in forma cooperativa pubblico-privata, verso una direzione unitaria, consistente nell'attuazione dell'art. 6 del Codice dei beni culturali e, in particolare, dei contenuti relativi alla promozione della conoscenza, della conservazione, della riqualificazione e della fruizione dell'intero patrimonio culturale<sup>7</sup>.

La valorizzazione, come noto, consiste nell'accrescimento dell'utilità di un bene, permettendo allo stesso di esprimere ulteriori capacità, a prescindere dalla sua conservazione e integrità, che rientrano tra gli scopi della funzione amministrativa della tutela<sup>8</sup>, rispetto alla quale essa è chiaramente subordinata per espressa previsione dell'art. 6, comma 2, del Codice<sup>9</sup>. Anche nel

---

in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, n. 1, 3 ss.; S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, n. 7, 673; L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, n. 3, 651 ss.; C. BARBATI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali dopo la riforma del titolo quinto: la separazione delle funzioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, n. 2, 145 ss.; P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, Milano, Franco Angeli, 2005, 1 ss.; M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007, 21 ss.; M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità sociale*, in *Aedon*, 2007, n. 2; Atti del Convegno, *Modelli di composizione degli interessi nella tutela e nella valorizzazione del patrimonio culturale*, Padova, 18-19 maggio 2007, in questa *Rivista*, 2008, n. 1-2 e, in particolare, lo scritto di G. SCIULLO, *Le forme di gestione dei beni culturali di appartenenza pubblica tra valorizzazione e sussidiarietà*; S. AMOROSINO, *I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio*, in questa *Rivista*, 2008, n. 1-2, 161 ss.; G. SEVERINI, *Art. 6-7*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milano, Giuffrè, 2012, 50 ss.; S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, n. 2, 403 ss.; S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 3; M.C. CAVALLARO, *I beni culturali: tra tutela e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2018, n. 3; F. MOROLLO, *Valorizzazione del patrimonio culturale: sussidiarietà orizzontale e prospettive di "democrazia diretta" per lo sviluppo dei territori*, in *DPCE online*, 2019, n. 2, 1133 ss.

(7) Per un commento della disposizione, si rinvia a G. SEVERINI, *Art. 6-7*, cit., 50 ss.

(8) Cfr. F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano, Giuffrè, 2002, 193 ss..

(9) Secondo M.L. TORSSELLO, *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), esiste un vero e proprio "rapporto di subordinazione" tra la tutela e la valorizzazione, che si connota per il fatto che la funzione amministrativa della tutela è espressione di un fondamentale principio costituzionale (art. 9, comma 2, Cost.). Secondo D. VAIANO, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, Commento all'art. 6*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2005, n. 5-6, 1096, in questo rapporto sarebbe presente una "gerarchia tra interessi pubblici", con funzione di garanzia nella conservazione del valore culturale per la collettività di riferimento. Giova rilevare come, in passato, la suddetta distinzione sia stata contestata da alcuni giuristi, che hanno sottolineato il forte legame sussistente tra tutela e valorizzazione (si vedano, ad esempio, G. LOSAVIO, *Tutela, le funzioni dello Stato*, in *Beni culturali. Quale riforma?*, Annali

suo primo significato storico normativo, ha sempre riguardato il miglioramento delle condizioni materiali e ambientali del bene su cui veniva eseguita<sup>10</sup>, differenziandosi, però, dalla tutela, che mira principalmente a conservare ciò che esiste, e pure dalla fruizione, che ha come scopo essenziale quello di garantire il più ampio accesso pubblico al bene culturale<sup>11</sup>.

Secondo l'impianto codicistico, che trova il suo nucleo fondamentale negli artt. 1, 6, comma 1, e 111, commi 3 e 4, la valorizzazione si esplica generalmente attraverso attività materiali rientranti nello svolgimento di un servizio pubblico in senso soggettivo (in ragione del soggetto che la esegue), assumendo soltanto in casi eccezionali la forma di funzione amministrativa<sup>12</sup>.

---

dell'associazione Bianchi Bandinelli, Roma, 1996, 20 e T. ALIBRANDI, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: il ruolo dello Stato*, in *Foro amm.*, 1998, n. 5, 1639). Peraltro, tale distinzione è stata fortemente criticata anche da S. SETTIS, *Battaglie senza eroi. I beni culturali tra istituzioni e profitto*, Milano, 2005, 158, che l'ha definita assai "perniciosa", negando la sua esistenza negli altri Paesi, in ragione del fatto che la tutela e la valorizzazione, come pure le attività di conservazione, fruizione e gestione, debbano essere considerate quale "continuum non segmentabile", che "comporta unità di procedure conoscitive e di azione amministrativa".

(10) La prima definizione legislativa della valorizzazione si ebbe con l'art. 148, comma 1, lett. e), d.lg. n. 112/1998, anche se, da un punto di vista meramente semantico, se ne può ritrovare traccia già nella legge 26 aprile 1964, n. 310, con la quale venne istituita la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio (c.d. Commissione Franceschini).

(11) Sul punto, si rimanda alle osservazioni di G. SEVERINI, *Art. 6-7*, cit., 69-70. In particolare, per quanto concerne la distinzione tra valorizzazione e fruizione, l'Autore rimanda al contenuto chiarificatore della Relazione ministeriale, che distingue tra "valorizzazione in senso proprio", intesa come "tensione al miglioramento nell'attuazione del servizio di fruizione", e "servizio finalizzato all'ordinaria fruizione", che costituisce "la normale attività istituzionale che ogni amministrazione deputata alla cura degli interessi pubblici in materia culturale espleta quotidianamente". Sulle diversità tra valorizzazione e fruizione, si veda anche P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 101*, in R. TAMIOZZO (coordinato da), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004*, n. 42, Milano, 2005, 429 ss..

(12) Secondo G. SEVERINI, *Art. 6-7*, cit., 54, la valorizzazione del paesaggio e dei beni paesaggistici "si profila come attività essenzialmente materiale di vasta portata, naturalmente correlata alla pianificazione paesistica". Sulla configurabilità della valorizzazione paesaggistica quale attività essenzialmente materiale, si rinvia anche a P. CARPENTIERI, *Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento all'art. 131*, in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2006, 132. In tal senso, confronta anche N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali. La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Torino, 2002, 83 e 101, secondo cui la valorizzazione viene eseguita soprattutto attraverso atti materiali non autoritativi. Altresì, secondo L. CASINI, *La valorizzazione dei beni culturali*, cit., 698 ss., la valorizzazione può presentare, ma solo in via eccezionale, tratti di funzione amministrativa, come, ad esempio, quando occorre scegliere la forma della gestione indiretta e il soggetto gestore privato ex art. 115 del Codice; generalmente,

In ogni caso, sia che si tratti di servizio pubblico sia che comporti l'esercizio di una funzione imperativa, la valorizzazione deve essere espletata dal soggetto che ha la titolarità del bene, in conformità al criterio dominicale elaborato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>13</sup>, ed è tendenzialmente idonea a produrre effetti migliorativi delle dimensioni culturale, economica e sociale del bene verso cui è rivolta.

In particolare, l'utilità culturale della valorizzazione rinviene la sua essenza nella previsione di cui all'art. 1, comma 2, del Codice, ove la norma si preoccupa di evidenziare come la messa in valore di un bene, assieme alla tutela, concorra "a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura": dunque, in funzione di un rafforzamento del valore identitario della Nazione. L'utilità economica della valorizzazione, invece, trova la sua ragion d'essere nella volontà di migliorare la cura del bene attraverso l'appetibilità dello stesso quale mezzo per attrarre risorse economico-finanziarie, creando un circolo virtuoso all'interno del quale "la produzione di reddito da parte dei beni culturali consente maggiori entrate" e quest'ultime "possono assicurare migliore tutela e fruizione" dei medesimi beni<sup>14</sup>. Infine, il riconoscimento dell'utilità sociale della valorizzazione può essere affermato in relazione al coinvolgimento dei soggetti privati e, quindi, di risorse umane e professionali esterne alle pubbliche amministrazioni, attraverso plurime modalità di impiego e in attuazione del modello consensuale derivante dall'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 6, comma 3, del Codice<sup>15</sup>.

Sotto quest'ultimo profilo, degno di rilievo è sicuramente il carattere potenzialmente privato della valorizzazione, che si

---

occorre rapportarsi alla valorizzazione non come funzione, ma come servizio pubblico soggettivo, in ragione del soggetto che la esegue o in relazione al fatto che può essere affidata da una pubblica amministrazione attraverso la stipula di un contratto di concessione (in questo senso, L. CASINI, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, n. 7, 785 ss.).

(13) Tra le numerose pronunce della Consulta sulla definizione del suddetto criterio, si rinvia a Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 26, in *Foro it.*, 2005, n. 1, 1998 ss..

(14) Così S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, cit., 673.

(15) In particolare, si potrebbe fare riferimento a tutte quelle forme di coinvolgimento del privato che si basano sull'applicazione dei principi di cui all'art. 111 del Codice e che si traducono concretamente nella gestione indiretta attuata tramite concessione a terzi delle attività di valorizzazione (art. 115).

connota per il concorso, la cooperazione e la partecipazione dei soggetti privati alle attività culturali pubbliche. Ai sensi dell'art. 111 del Codice, infatti, la valorizzazione dei privati può inserirsi in attività ad iniziativa pubblica oppure, viceversa, in attività ad iniziativa privata<sup>16</sup>, con la differenza che, mentre nella prima fattispecie il privato partecipa ad una prestazione materiale doverosa, definita quale servizio pubblico, nel secondo caso, invece, pone in essere un'attività libera, spontanea e socialmente utile, che soltanto eccezionalmente rinviene oneri e vincoli da rispettare<sup>17</sup>.

Ad una prima analisi eseguita a livello regionale, con particolare attenzione al contesto normativo toscano, e fondata sull'interpretazione letterale dell'art. 34 delle Norme tecniche di attuazione del relativo piano paesaggistico, sembra potersi sostenere che la valorizzazione del paesaggio, attuata sul territorio regionale tramite i progetti di paesaggio, sia esclusivamente ad iniziativa pubblica e che, quindi, l'apporto costruttivo del privato debba essere declinato in termini di concorso, cooperazione e co-partecipazione ad un servizio culturale pubblico<sup>18</sup>. Se tale ricostruzione fosse confermata, è evidente come la prestazione di valorizzazione dovrà essere improntata al rispetto dei principi europei in tema di servizi pubblici, quali sono, ad esempio, quelli elencati dall'art. 111, comma 3<sup>19</sup>.

---

(16) Per approfondimenti, si rinvia ai seguenti autori: G. SEVERINI, *Art. 111*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 839 ss.; P. CARPENTIERI, *Commento all'art. 111*, in R. TAMIOZZO (coordinato da), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, cit., 479 ss.; C. BARBATI, *Commento all'art. 111*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, cit., 437.

(17) Cfr. G. SEVERINI, *Art. 111*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 842. Per quanto concerne le attività svolte dai soggetti privati ad iniziativa privata, vedi anche G. PIPERATA, *Commento all'art. 113*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 450 e L. CASINI, *Pubblico e privato nella valorizzazione dei beni culturali*, cit., 790 ss.

(18) Cfr. l'art. 34, comma 2, che stabilisce che "le politiche regionali di settore concorrono alla definizione e realizzazione dei progetti di paesaggio regionali al fine di favorire la qualificazione e valorizzazione dei paesaggi regionali attraverso azioni settoriali e integrate" e il comma 3, secondo cui "gli enti locali concorrono, anche con i rispettivi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, alla definizione dei progetti di paesaggio".

(19) Ai sensi della suddetta disposizione normativa, "la valorizzazione ad iniziativa pubblica si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione".

Questo aspetto comporterebbe, altresì, un doveroso inquadramento della valorizzazione in schemi e procedure pubblicistiche<sup>20</sup>, con la conseguente applicazione delle regole di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e successive modifiche (c.d. Codice dei contratti pubblici): in particolare, quelle relative all'istituto del partenariato pubblico e privato quale forma di gestione indiretta delle attività di valorizzazione e, più in generale, quale modalità collaborativa pubblico-privata di realizzazione dello strumento progettuale paesaggistico.

Invero, a fronte delle crescenti difficoltà del sistema pubblico inerenti la gestione del proprio apparato organizzativo e finanziario, nonché in ragione della consapevolezza per cui la struttura flessibile delle imprese private consente a quest'ultime di perseguire i fini statutari in modo ottimale, le pubbliche amministrazioni dovrebbero imparare a sfruttare i vantaggi derivanti dall'esternalizzazione del servizio di valorizzazione. L'indizione di un'apposita gara, con la pubblicazione di un bando tramite il quale specificare le politiche pubbliche che si vogliono attuare nel territorio regionale o locale, potrebbe consentire alle pubbliche amministrazioni di individuare il miglior offerente privato cui affidare l'espletamento delle attività di valorizzazione in cooperazione, sulla base delle proprie esigenze professionali ed economiche, ma soprattutto in relazione a quegli specifici obiettivi di qualità che sono stati condivisi anche dalla comunità locale di riferimento<sup>21</sup>.

Peraltro, la necessità di ricorrere all'evidenza pubblica per la selezione del partner privato sarebbe imposta dalla rilevanza degli scopi cui tendono le politiche di valorizzazione e, più in generale, come sottolinea la recente giurisprudenza costituzionale, dai valori primari e assoluti racchiusi nella disciplina "cogente e inderogabile delle previsioni del Codice dei beni culturali e

---

(20) Così G. SEVERINI, *Art. 111*, cit., 844. Sulla questione, si rinvia anche a A.L. TARASCO, *Attività di valorizzazione. Commento all'art. 111*, in G. LEONE e A.L. TARASCO (a cura di), *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, Cedam, 2006, 691.

(21) Sui vantaggi derivanti dall'esternalizzazione della valorizzazione al "privato-impresa", che configura la "seconda realtà del rapporto pubblico-privato", si veda M. CAMMELLI, *Il diritto del patrimonio culturale: una introduzione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA e G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020, 29.

del paesaggio”<sup>22</sup>. Sotto questo profilo, la valorizzazione del territorio può davvero rappresentare quel legame tra lo strumento dell’azione e la modalità di svolgimento dell’attività amministrativa, indispensabile per trattare tali temi secondo una prospettiva unitaria, organica e sistematica, nonché per riuscire a superare quei problemi di ammissibilità dell’utilizzo del partenariato pubblico-privato nel settore culturale, consentendo in questo modo alle pubbliche amministrazioni di avvalersi di quelle competenze tecniche e di quelle risorse economiche aggiuntive per una migliore salvaguardia dell’intero patrimonio culturale della Nazione.

**3.** – I progetti di paesaggio rappresentano strumenti progettuali a carattere regionale o locale, attuativi dei contenuti dei piani paesaggistici regionali e funzionali alla qualificazione delle aree territoriali attraverso azioni multisettoriali e integrate. Considerata l’ampia varietà per numero e caratteristiche degli stessi, la ricerca contenuta nel presente lavoro si è concentrata quasi esclusivamente sulle tipologie progettuali presenti nel territorio della Toscana, le quali sono già da sole sufficienti per fornire un quadro generale, compiuto e definito, della natura e delle funzioni di tali strumenti.

Preliminarmente, tuttavia, occorre osservare come l’impianto normativo, che funge da cornice alla specifica disciplina dei singoli progetti di paesaggio, sia formato da plurimi livelli giuridici, che possono individuarsi, anzitutto, nella regolamentazione di diritto internazionale, per poi proseguire fino ad un piano più concreto, rappresentato dalle Norme tecniche di attuazione del Piano di indirizzo territoriale della Toscana. L’analisi che verrà svolta, pertanto, sarà orientata all’osservazione della trasformazione dei principi giuridici sovranazionali in norme puntuali e ben definite, concretamente applicate sul territorio regionale oggetto di salvaguardia attraverso lo strumento progettuale.

Sotto questo profilo, giova evidenziare come la Convenzione europea del paesaggio stabilisca tre principi fondamentali che

---

(22) Così Corte cost., 28 dicembre 2021, n. 261, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (punto 4.4. in diritto).

devono indirizzare l'azione delle pubbliche amministrazioni<sup>23</sup>. Il primo principio attiene all'oggetto tutelato e impone agli enti pubblici di considerare tutto il territorio come paesaggio, sulla base della convinzione per cui sono configurabili varie tipologie di paesaggi, tutte egualmente meritevoli di essere destinatarie di misure di protezione e di valorizzazione<sup>24</sup>. L'applicazione del secondo principio, invece, produce importanti conseguenze sulle modalità da seguire nella salvaguardia dei suddetti paesaggi, implicando l'adozione di una visione globale e complessiva dei fenomeni territoriali, che permetta di integrare il tema paesaggistico nelle restanti politiche di governo del territorio<sup>25</sup>. Infine, il terzo caposaldo riguarda l'individuazione dei soggetti che possono contribuire alla salvaguardia del paesaggio, non limitando gli stessi soltanto a quelli pubblici, ma estendendo la partecipazione anche ai soggetti privati, in virtù del fatto che per poter innalzare effettivamente la qualità di vita di un territorio

---

(23) La Convenzione Europea del Paesaggio costituisce una convenzione internazionale, che, ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, impone il rispetto dei suoi contenuti a tutti gli organi della Repubblica. Tale documento è stato adottato il 19 luglio 2000 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ed è stato recepito all'interno dell'ordinamento giuridico italiano con legge di ratifica 9 gennaio 2006, n. 14. Per un inquadramento generale sui contenuti della Convenzione europea del paesaggio, si rimanda in dottrina a G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2007.

(24) Ai sensi dell'art. 2 della Convenzione europea, quest'ultima "si applica a tutto il territorio delle Parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani. Essa comprende i paesaggi terrestri, le acque interne e marine. Concerne sia i paesaggi che possono essere considerati eccezionali che i paesaggi della vita quotidiana e i paesaggi degradati". Sulle plurime definizioni di paesaggio sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 66 ss.. Per ulteriori approfondimenti si vedano, altresì, i seguenti autori: E. BOSCOLO, *Le nozioni di paesaggio. La tutela giuridica di un bene comune (in appartenenza diffusa) tra valori culturali e identitari*, in *Giustamm.it*, 2016, n. 5; P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2014, n. 3, 843 ss.; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 2008, n. 3; P. CARPENTIERI, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, n. 2, 367 ss..

(25) Sul punto, è sufficiente segnalare che la Convenzione europea parte dal presupposto che l'integrazione paesaggistica nelle restanti politiche territoriali (urbanistiche, ambientali, agricole, sociali ed economiche) sia da considerare un vantaggio: anzitutto, per il paesaggio medesimo (art. 5, lett. d); secondariamente, perché una migliore tutela del paesaggio contribuirebbe ad un più efficace rafforzamento delle attività economiche e sociali delle collettività locali (cfr. il Preambolo della Convenzione sul legame sussistente tra valorizzazione del paesaggio e creazione di posti di lavoro).

occorre necessariamente acquisire le aspirazioni delle persone che abitano quel preciso luogo<sup>26</sup>.

La traduzione di tali principi all'interno del nostro ordinamento è stata compiuta solo parzialmente dal Codice dei beni culturali, che, seppur in misura minore per il primo, ha manifestato una maggiore resistenza per l'adozione dell'ultimo criterio, in relazione all'apertura anche agli enti pubblici locali e ai soggetti privati dei procedimenti amministrativi di pianificazione paesaggistica, demandando alla discrezionalità delle Regioni il compito di disciplinare forme e metodi della suddetta partecipazione<sup>27</sup>.

L'adozione dei principi sovranazionali, pertanto, si è avuta in particolar modo su un piano normativo regionale e, per ciò che in questa sede interessa, con la disciplina regionale di cui alla legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 e con le Norme tecniche di attuazione del Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana. Invero, la nozione dilatata di paesaggio, l'integrazione

---

(26) Come ricordato dall'art. 1, lett. c, della Convenzione europea, con riguardo alla definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica. Questo principio si traduce nell'obbligo imposto ad ogni Parte contraente di istituire e di avviare procedimenti amministrativi di partecipazione della società civile e di tutti gli enti pubblici (nazionali, regionali e locali) coinvolti nella realizzazione delle politiche di protezione, gestione e pianificazione dei paesaggi (art. 5, lett. b) e c), d)). Tale questione, dunque, rientra all'interno del più generale tema della partecipazione dei cittadini ai procedimenti amministrativi di tutela e valorizzazione del territorio. Per ulteriori spunti riflessivi, si segnalano L. CASINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, n. 2, 385 ss. e G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, n. 3, 713 ss..

(27) Con riferimento all'oggetto tutelato, infatti, il Codice tende solo apparentemente a distaccarsi dalla visione soggettiva di paesaggio propria della Convenzione; in realtà, tramite un'analisi più approfondita, è possibile intravedere un paesaggio non soltanto limitato all'aspetto identitario, ma "un sistema complesso di significati", che costituisce una nozione "più ampia rispetto a quella tradizionalmente elaborata e presa a riferimento fino all'entrata in vigore del Codice" (così P. MARZARO, *Epistemologie del paesaggio: natura e limiti del potere di valutazione delle amministrazioni*, cit., 885). Per quanto riguarda il terzo principio sovranazionale, quello relativo alla partecipazione, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 310 ss. e, in particolare, 312, ove si afferma che la discrezionalità lasciata alle Regioni non soltanto ha comportato l'esclusione degli enti locali e della società civile dall'assunzione della decisione finale, ma ha anche fortemente limitato le capacità di tali soggetti di influenzare il processo di elaborazione dello strumento di pianificazione regionale, con la conseguenza di ritenere non configurabili all'interno del procedimento pianificatorio sia le forme di democrazia deliberativa sia quelle di democrazia partecipativa (su tale distinzione si rimanda a R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa*, in *Enc. dir. Annali IV*, Milano, Giuffrè, 2011, 271 ss. e a U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir. Annali IV*, Milano, Giuffrè, 2011, 295 ss.).

del tema paesaggistico nelle restanti politiche territoriali e, infine, la partecipazione pubblico-privata nella cura di tale bene sono state fatte proprie dalla legislazione regionale e dalle disposizioni dello strumento di pianificazione quali criteri essenziali di conduzione delle politiche di governo del territorio<sup>28</sup>.

In questa direzione, ad esempio, si può menzionare l'art. 34 delle N.T.A. del piano paesaggistico toscano, il quale, nonostante suddivida i progetti di paesaggio in due tipologie (l'una a carattere regionale, l'altra a carattere locale), rende tali progetti comunque equivalenti ai fini della qualificazione e della valorizzazione di tutti i paesaggi regionali attraverso azioni multisettoriali e integrate; oppure, sempre dal lato dell'integrazione paesaggistica, possono essere ricordate quelle norme tecniche di attuazione che forniscono all'interprete un concreto riscontro sul pieno assorbimento della finalità integrativa da parte della sezione statutaria e strategica dello strumento di pianificazione (in particolare, gli artt. 1, 2 e 24).

Sul versante della l.r. n. 65/2014, invece, possono segnalarsi numerose disposizioni che sono orientate all'attuazione del principio dell'integrazione paesaggistica e che, per comodità espositiva, possono suddividersi in generali, procedurali per la formazione dell'atto pianificatorio e, infine, aventi ad oggetto gli istituti della collaborazione interistituzionale. Nella prima categoria possono rientrare gli artt. 1 e 2, che, rispettivamente, fissano uno stretto legame tra le funzioni produttive e quelle di presidio ambientale e paesaggistico e rendono coerenti piani e programmi di settore con gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica. Nella seconda categoria, invece, possono essere annoverate tutte quelle disposizioni che sottopongono gli atti di governo del territorio alla valutazione ambientale strategica (art. 14) oppure che descrivono le fasi procedurali relative all'adeguamento e conformazione al piano paesaggistico tramite la conferenza paesaggistica (art. 31). Infine, la terza categoria è composta da norme che permettono un coordinamento degli

---

(28) Per approfondimenti sui contenuti della l.r. n. 65/2014 e delle N.T.A. del PIT toscano, si vedano le opere di F. DE SANTIS (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, Milano, Giuffrè, 2015 e di G.F. CARTEI e D.M. TRAINA (a cura di), *Il piano paesaggistico della Toscana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015. Sul piano paesaggistico della Toscana e sulle sue N.T.A. vedi anche L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 103 ss..

strumenti della pianificazione territoriale, assicurando uno scambio di conoscenze per il miglioramento progressivo della qualità tecnica degli strumenti pianificatori e l'omogeneità dei criteri metodologici adottati (l'intero Titolo III della legge regionale).

Allo stesso modo, le declinazioni del principio sovranazionale della partecipazione allargata anche ai soggetti privati sono state recepite dalla Regione Toscana attraverso una serie di istituti contenuti nella l.r. n. 65/2014, che sono descritti dagli artt. 36 e 37 e che sono rivolti a garantire una corretta informazione e partecipazione dei cittadini alla formazione degli atti di governo del territorio, anche grazie all'espletamento delle funzioni di controllo e di vigilanza da parte di un apposito Garante dell'informazione e della partecipazione<sup>29</sup>. Gli enti pubblici locali, invece, sono stati coinvolti attraverso differenti misure organizzative quali, specialmente, i protocolli d'intesa, gli accordi di pianificazione, le conferenze di servizi paesaggistiche e i tavoli tecnici<sup>30</sup>.

Il livello normativo regionale, tuttavia, non ha mostrato soltanto segnali di conformazione ai principi e ai concetti espressi dalla Convenzione europea, ma ha anche manifestato punti di disallineamento con il documento normativo internazionale e di vicinanza all'impostazione del Codice dei beni culturali, specialmente per quanto riguarda il costante ancoraggio del bene "paesaggio" a valori e aspetti storico-culturali. Invero, dalla lettura del combinato disposto dell'art. 89 della l.r. n. 65/2014 e dell'art. 34 delle N.T.A. del PIT toscano, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 143, comma 8, del Codice dei beni culturali, che utilizza la locuzione generale di progetti inerenti "aree regionali"<sup>31</sup>, pare

---

(29) In proposito, è interessante segnalare che l'informazione e la partecipazione dei cittadini sono realizzate dalla Regione tramite apposite iniziative, sulla base della convinzione dell'importanza dell'apporto conoscitivo dei soggetti privati, ossia del fatto che "i risultati delle attività di informazione e partecipazione poste in essere nell'ambito dei procedimenti di formazione degli atti di governo del territorio contribuiscono alla definizione dei contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica" (art. 36, comma 3).

(30) Si vedano gli artt. 41, 47, 48 della legge n. 65/2014. In particolare, ai sensi dell'art. 41, comma 2, "con l'accordo di pianificazione le amministrazioni di cui al comma 1" (ossia la Regione, la Provincia, la Città metropolitana o il Comune), "definiscono consensualmente le modifiche da apportare ai rispettivi strumenti della pianificazione territoriale", e qualora sorgano contrasti tra esse, possono servirsi degli istituti di cui agli artt. 47 e 48 (conferenza paritetica interistituzionale e tavolo tecnico).

(31) L'art. 143, comma 8, del Codice stabilisce che "il piano paesaggistico può individuare anche linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero,

potersi affermare che non tutti i progetti territoriali attuativi del PIT assumano carattere paesaggistico, ma soltanto quelli menzionati nello specifico comma 2 *bis* dell'art. 89.

Tale distinzione, che sarebbe suffragata da una procedura di approvazione dello strumento progettuale identica, ma con il coinvolgimento di differenti organi competenti<sup>32</sup>, a rigor di logica dovrebbe produrre una differenziazione delle attività programmate dallo strumento progettuale, nel senso che soltanto con i progetti di paesaggio si potrebbero definire forme di tutela del bene paesaggistico, in ossequio a quanto stabilito dal Codice<sup>33</sup>. I progetti di paesaggio, dunque, sarebbero da ricollegare alla materia paesaggistica come, invece, sul versante opposto i progetti di territorio dovrebbero essere connessi al mero settore urbanistico.

In realtà, la validità di una ricostruzione di questo tenore non convince del tutto, poiché essa appare riduttiva e fortemente limitativa dell'oggetto tutelato e delle misure adottate attraverso i progetti di territorio, visto che dimostra di non tenere in debita considerazione il profilo della valorizzazione, così come distinto da quello eterogeneo della tutela, e i vincoli internazionali derivanti dall'applicazione della Convenzione europea nell'ordinamento interno.

In relazione alla debolezza della suddetta tesi, infatti, si potrebbe preliminarmente argomentare affermando che la diversa nomenclatura utilizzata dall'impianto normativo regionale sembra dipendere esclusivamente dalla fonte di individuazione dello strumento progettuale e, soprattutto, da ciò che con esso si desidera attuare: nello specifico, mentre i progetti di territorio sono riferiti a tematiche e ambiti territoriali individuati come strategici dal programma regionale di sviluppo (art. 88,

---

riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti”.

(32) Si veda l'art. 89, commi 1 e 2-bis, della l.r. n. 65/2014.

(33) Il Codice, infatti, estende le attività di tutela soltanto a quelle porzioni di territorio esprimenti un valore culturale e identitario (ai sensi dell'art. 131, comma 2, il Codice “tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”), escludendo, in contrasto con la Convenzione europea, le aree dismesse, degradate o abbandonate dagli obbligatori effetti di protezione del vincolo e del piano paesaggistico.

comma 5, lett. c), della l.r. n. 65/2014)<sup>34</sup>, i progetti di paesaggio, invece, trovano la loro disciplina e il loro ambito di operatività nella parte strategica del PIT (art. 34).

Secondariamente, le differenze tra le due tipologie di strumenti progettuali sembrano perdere di consistenza in relazione al concetto di valorizzazione del patrimonio culturale, che, a differenza della nozione di tutela, può essere applicato anche ad aree che non sono qualificate come beni paesaggistici *ex art.* 134 del Codice dei beni culturali, ma che possiedono comunque un certo valore paesaggistico, riconosciuto dal piano paesaggistico e dalle sue misure di salvaguardia e di utilizzazione<sup>35</sup>. I progetti di territorio, pertanto, in modo analogo ai progetti di paesaggio, anche se soltanto con riferimento al profilo della valorizzazione, potrebbero applicare tali misure agli ulteriori contesti, siccome attuativi della parte strategica dello strumento di pianificazione regionale.

In ogni caso, l'esplicito richiamo dell'art. 117, comma 1, della Costituzione e dell'art. 132 del Codice dei beni culturali al rispetto dei vincoli internazionali da parte di tutte le istituzioni della Repubblica impone l'adozione di una interpretazione conforme al significato letterale delle suddette norme, nella prospettiva di un pieno accoglimento delle indicazioni della Convenzione europea circa l'estensione dell'oggetto tutelato e il potenziamento delle misure predisposte per la salvaguardia del territorio, senza alcuna facoltà di deroga o di limitazione alla cogenza dei principi sovranazionali indicati.

Il quadro da ricomporre, tuttavia, non appare così lineare come potrebbe sembrare ad una prima analisi, specialmente dopo la riforma dell'art. 9 Cost., avvenuta con legge costituzionale n. 1/2022, e in considerazione della prevalenza gerarchica della

---

(34) Basti pensare agli indirizzi strategici del PRS 2016-2020, che sono riassumibili nella riduzione dell'impegno di suolo, nonché nella conservazione, recupero e promozione degli aspetti e dei caratteri dell'identità sociale.

(35) È il caso degli ulteriori contesti, previsti dall'art. 143, comma 1, lett. e), del Codice dei beni culturali e del paesaggio. In linea generale, si fa riferimento alla distinzione beni paesaggistici-paesaggio, che richiama in via consequenziale quella tra vincoli-piano paesaggistico. Sul tema, sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 78. Si rinvia, altresì, a G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in questa *Rivista*, 2009, n. 1-2, 49 e a S. AMOROSINO, *Il diritto del paesaggio e le categorie generali del diritto amministrativo*, in questa *Rivista*, 2011, n. 4, 402.

Costituzione rispetto ai contenuti del documento sovranazionale. L'estensione dell'oggetto tutelato, prospettata dalla Convenzione europea, pare che si debba arrestare di fronte al bene ambiente e alla specificità delle misure attuate per la sua salvaguardia. Invero, mentre prima della riforma e attraverso la costante interpretazione evolutiva della Corte costituzionale si era giunti a proteggere l'ambiente per mezzo di un concetto esteso di paesaggio, che in alcune circostanze era stato delineato dalla Consulta quale idoneo a ricomprendere al suo interno anche la nozione di ambiente<sup>36</sup>, ora, invece, sembra che i due valori, l'uno legato ad aspetti culturali e l'altro ad interessi ecologico-naturalistici, debbano differenziarsi in punto di individuazione e di protezione, nonostante entrambi siano riconducibili ad un minimo comune denominatore, rappresentato dal territorio. Conseguentemente, sarà necessario verificare nella prassi, con l'approvazione dei futuri progetti di paesaggio, se la commistione paesaggio-ambiente verrà mantenuta oppure se lo strumento progettuale preferirà adottare esclusivamente misure di tutela e di valorizzazione del mero valore culturale<sup>37</sup>.

**4.** – Dalle osservazioni formulate nel paragrafo precedente si può ricavare la preliminare distinzione, quantomeno sotto un mero profilo terminologico, tra progetti di paesaggio e progetti di territorio, che fonda il suo nucleo essenziale sulla nozione estesa o ristretta del paesaggio, a seconda dell'osservanza o meno del principio sovranazionale imposto dalla Convenzione europea.

Partendo dalla disamina dei progetti di paesaggio, con particolare riguardo a quelli realizzati nel territorio della Toscana, merita anzitutto rammentare le fonti giuridiche primarie che li elencano e ne descrivono la natura e le caratteristiche generali. Se l'art. 143, comma 8, del Codice si limita a menzionarli, l'art.

---

(36) La Corte, invero, aveva dovuto procedere, "anche per ragioni contingenti di riaffermazione di potestà statali", all'identificazione e alla confusione del paesaggio "con l'ambiente e l'ecologia" (così P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, n. 2, 382).

(37) Se si prendono in considerazione, infatti, i progetti di paesaggio della Toscana approvati nei primi mesi del 2022 (che verranno esaminati nel successivo paragrafo), sembra che sia stata adottata ancora un'interpretazione estensiva del paesaggio, tale da permettere un inserimento del bene ambiente all'interno di tale concetto, secondo i criteri formulati dalla Convenzione europea.

34 delle N.T.A. del PIT, invece, li divide in due tipologie: una a carattere regionale, finalizzata all'attuazione degli obiettivi generali relativi alle invarianti strutturali del piano paesaggistico; l'altra di estensione locale, volta ad applicare gli obiettivi di qualità dei singoli ambiti paesaggistici<sup>38</sup>. Come già precisato, entrambe le tipologie costituiscono attuazione dello strumento pianificatorio e si caratterizzano per favorire la qualificazione e la valorizzazione dei paesaggi regionali attraverso azioni multi-settoriali e integrate.

Una dimostrazione esemplificativa di un progetto di paesaggio avente tali finalità, ove l'ambito di operatività regionale è fortemente collegato al distretto territoriale locale, è costituito dal "progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale", sviluppato nell'Allegato n. 3 al PIT e la cui specificazione a livello locale corrisponde al "progetto di fruizione lenta dei paesaggi della Val di Cecina"<sup>39</sup>. Giova rilevare come le finalità dei suddetti modelli progettuali si sostanzino, da un lato, nel favorire la riconoscibilità dei paesaggi regionali, spesso frammentati attraverso la connessione delle componenti di valore storico e ambientale, ricostruendone delle visioni organiche indispensabili per la salvaguardia e valorizzazione delle invarianti paesaggistiche; dall'altro lato, si caratterizzano per favorire l'accesso diffuso a tutti i paesaggi regionali in modo da garantirne il godimento e permetterne una loro continua risemantizzazione da parte dei soggetti fruitori, al fine di superare le visioni standardizzate che spesso ingabbiano interi territori locali.

Questi progetti di paesaggio permettono l'attuazione del principio di integrazione delle politiche territoriali, in quanto sono potenzialmente in grado di innescare specifiche dinamiche di

---

(38) Art. 34, comma 1, lett. a) e b), delle N.T.A..

(39) Al riguardo, l'art. 34, facendo riferimento all'Allegato n. 3 del PIT, menziona un primo esempio di progetto paesaggistico regionale, specificando che tra le sue finalità sono ricomprese anche quelle relative alla valorizzazione e al miglioramento della fruizione del paesaggio regionale, garantendo alla popolazione un'accessibilità diffusa a tale bene. In particolare, ai sensi dell'art. 34, comma 4, gli obiettivi del 'Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale' sono i seguenti: "a) costruire un sistema di corridoi paesaggistici di fruizione lenta da sviluppare lungo le principali strutture ambientali e i principali itinerari storico-culturali; b) tutelare e valorizzare la rete infrastrutturale storica come elemento strutturale dei paesaggi regionali; c) garantire l'accessibilità diffusa a tutti i paesaggi regionali; d) favorire lo sviluppo diffuso e integrato delle diverse modalità di fruizione lenta del paesaggio".

sviluppo economico locale attraverso la valorizzazione delle risorse paesaggistiche. Come l'ampliamento dell'offerta turistica in relazione ai luoghi da visitare, ad esempio, può determinare indirettamente un recupero e una riqualificazione delle aree abbandonate o dismesse, così il favorire lo sviluppo diffuso e integrato delle diverse modalità di fruizione lenta del paesaggio regionale, tramite la realizzazione e la manutenzione dei percorsi pedonali, ciclabili, marittimi e ferroviari, ha imposto al legislatore la promozione di determinate politiche infrastrutturali compatibili con la salvaguardia del valore paesaggistico<sup>40</sup>.

Sotto questo profilo, però, occorre rilevare come l'integrazione delle politiche territoriali, da attuarsi tramite i progetti di paesaggio, possa non ritenersi pienamente effettiva qualora si prospetti un mancato coordinamento tra le disposizioni paesaggistiche e le discipline normative concernenti altre attività con ricadute sul territorio, quale, ad esempio, il settore turistico. Con riguardo alla Toscana merita tenere in considerazione la legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (e successive modifiche), la quale, riconoscendo il ruolo strategico del turismo per la promozione e la valorizzazione del territorio, individua e definisce gli strumenti "di gestione coordinata delle risorse turistiche", che salvaguardino contestualmente anche "il patrimonio storico, monumentale, naturalistico, culturale, rurale e termale della regione", favorendo "accordi e collaborazioni con una pluralità di soggetti, tra cui lo Stato, le regioni, gli enti locali, le camere di commercio industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), le università" (art. 1, comma 2, lett. d) e e)).

A fronte di queste nobili aspirazioni, tuttavia, sembra che la legge n. 86/2016 si limiti ad esaltare il ruolo e le funzioni della Regione (art. 4), senza effettivamente attribuire agli enti locali significative competenze nel settore turistico, neppure in punto di pianificazione, contribuendo così a riportare l'attenzione soltanto sulle scelte pianificatorie adottate in sede di elaborazione del piano paesaggistico. Esaminando le norme della legge,

---

(40) In particolare, l'articolazione del progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale in progetti pilota con ambito di operatività più ristretto ha consentito di perseguire numerosi obiettivi di qualità, tra i quali possono annoverarsi quelli relativi alla rigenerazione lungo l'Asta dell'Arno (Firenze-Pisa-Casentino) e al collegamento, nonché riequilibrio, tra costa ed entroterra (porto di Carrara lungo la marmifera, Cecina-Volterra, Follonica, Massa Marittima).

invero, pare che il ruolo delle autonomie locali nella programmazione delle politiche a favore dello sviluppo sostenibile del turismo, seppur rafforzato dalla promozione della stipula di accordi amministrativi e dall'istituzione di una Cabina di regia regionale in funzione di raccordo col territorio locale, sia fortemente ridotto, essendo caratterizzato da una mera attività di classificazione delle strutture ricettive e di raccolta dei dati statistici riguardanti il turismo (artt. 5 e 6). Questo aspetto produce, inevitabilmente, conseguenze negative in punto di integrazione delle politiche territoriali, perché a seconda del settore cui si fa riferimento (ad esempio, paesaggistico o turistico) cambiano gli attori pubblici che hanno partecipato alla definizione di tali politiche, con una evidente eterogeneità negli strumenti adoperati e negli scopi perseguiti.

Ciò premesso e tornando ad un livello operativo, degno di attenzione è, inoltre, il progetto pilota della Val di Cecina, che si sviluppa lungo la linea ferroviaria Cecina-Volterra e che ha apportato un contributo significativo all'integrazione paesaggistica<sup>41</sup>. Accanto a tale esperienza occorre menzionare anche il progetto di paesaggio 'Leopoldine in Val di Chiana', che è stato adottato e approvato successivamente all'elaborazione del PIT e che si è contraddistinto per una peculiare declinazione del principio dell'integrazione paesaggistica attraverso misure di governo del territorio atte a garantire una mitigazione del consumo di suolo e il rispetto dello sviluppo locale sostenibile<sup>42</sup>. In particolare, merita segnalare l'impegno profuso nel contrastare i fenomeni

---

(41) L'esecuzione del progetto, invero, quantomeno sotto un profilo teorico, dovrebbe promuovere tra i risultati attesi anche quelli relativi alla creazione di una rete integrata di percorsi pedo-ciclabili interconnessi, al potenziamento e alla valorizzazione della rete ferroviaria esistente e, infine, al sostentamento dell'economia agricola attraverso l'implementazione delle produzioni locali e l'integrazione della funzione produttiva con quella legata all'ospitalità. Per approfondimenti, vedi l'Allegato 3 al PIT, *Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale*, 10 ss.

(42) Tale progetto è stato adottato con delibera del Consiglio regionale n. 71/2019 e approvato dal medesimo organo regionale con delibera n. 13/2020. In proposito, il progetto regionale si contraddistingue per la conformità ai contenuti del Programma regionale di sviluppo 2016-20 ed è finalizzato ad elaborare un sistema di conoscenze del territorio che possa rappresentare un chiaro ausilio nella riduzione dell'impegno di suolo e di recupero dei caratteri peculiari dell'identità sociale. Le finalità del PRS 2016-20, peraltro, coincidono in larga parte con quelle del successivo "Quadro strategico regionale per uno sviluppo sostenibile ed equo – Programmazione comunitaria 2021-2027", approvato con delibera di Giunta regionale 3 febbraio 2020, n. 78.

di abbandono e degrado delle Leopoldine, considerandole come parte di un sistema da tutelare e valorizzare attraverso la predisposizione di connessioni e percorsi ciclo-pedonali, “fornendo le regole per predisporre una disciplina urbanistica comune finalizzata ad incentivarne il recupero, anche tramite la possibilità di cambiare gli usi agricoli, garantendo sempre la salvaguardia della configurazione originaria della struttura e il mantenimento dell’integrità dell’impianto architettonico e la sua unitarietà percettiva”<sup>43</sup>.

Oltre al recepimento del principio dell’integrazione paesaggistica, il progetto delle “Leopoldine in Val di Chiana” è conforme ai contenuti del principio sovranazionale della partecipazione allargata ai soggetti privati, perché dimostra di tenere in seria considerazione i momenti di confronto, informazione e partecipazione in conformità alle disposizioni della l.r. n. 65/2014 e della l.r. n. 10/2010 e successive modifiche (in materia di Valutazione ambientale strategica). Il percorso partecipativo sviluppato all’interno di tale progetto si è contraddistinto per il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, innestandosi tra l’avvio del procedimento amministrativo di formazione e l’adozione del progetto di paesaggio: quindi, in un momento utile e tempestivo per l’elaborazione dei contenuti progettuali<sup>44</sup>.

Parallela allo svolgimento delle suddette attività si è collocata la redazione da parte del Garante dell’informazione e della partecipazione, istituito ai sensi dell’art. 37 della l.r. n. 65/2014, di un rapporto da allegare all’atto di adozione ai sensi dell’art. 18,

---

(43) Così, Documento di avvio del procedimento (allegato A) relativo al Progetto di paesaggio ‘Leopoldine in Val di Chiana’, 6 ss. Altri settori interessati dall’integrazione paesaggistica sono senz’altro quelli del turismo e dei trasporti. Favorire, infatti, l’accessibilità diffusa al paesaggio delle Leopoldine significa inevitabilmente creare sinergie tra i tracciati esistenti e realizzare nuovi itinerari toscani. In questo modo, l’aumento dei percorsi di mobilità all’interno del territorio delle Leopoldine consentirà di ottenere un maggiore afflusso turistico, andando di fatto ad implementare uno dei maggiori settori economici della Toscana (sul punto, si veda il Documento di avvio del procedimento (allegato A) relativo al Progetto di paesaggio “Leopoldine in Val di Chiana”, 104).

(44) Tale percorso è composto da un primo incontro pubblico di presentazione, volto a inquadrare i temi generali dell’attività paesaggistica; secondariamente, da un *form* pubblicato sulla pagina web del Garante, da compilarsi da parte dell’interessato e in cui sono stati inseriti i dati del partecipante e il contributo partecipativo; infine, da due incontri pubblici successivi all’ottenimento dei risultati del *form*, che sono stati organizzati in Val di Chiana e che hanno avuto ad oggetto lo statuto del territorio e le trasformazioni urbanistiche proprie del livello del piano operativo.

comma 3, della suddetta legge regionale, con il quale sono state evidenziate le iniziative assunte in attuazione del programma e i risultati ottenuti dalle attività di informazione e partecipazione, con uno specifico interesse per le proposte contenutistiche emerse dalla compiuta partecipazione, sulle quali l'amministrazione precedente ha poi formulato le proprie considerazioni motivate.

L'obiettivo di ottenere un ampio coinvolgimento dei soggetti privati in relazione all'assunzione delle decisioni inerenti alcuni profili di gestione del territorio si mostra all'interprete quale esigenza particolarmente sentita nella Regione Toscana, che il legislatore regionale ha voluto disciplinare in modo dettagliato a livello normativo proprio per garantire una sua applicazione territoriale uniforme, vincolando le autonomie locali ad instaurare un forte dialogo con i soggetti interessati e a proporre scelte paesaggistiche largamente condivise con la collettività di riferimento.

Il medesimo percorso partecipativo compiuto con il progetto delle "Leopoldine in Val di Chiana" è stato messo in atto dal progetto di paesaggio "I Territori del Pratomagno", che rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 89, comma 2, della l.r. n. 65/2014 e può configurarsi quale atto di governo del territorio *ex art. 10* della stessa legge regionale, essendo assoggettato come tale anche alla procedura di VAS secondo quanto stabilito dalla l.r. n. 10/2010 e successive modifiche<sup>45</sup>. Anche in questo caso, il processo di formazione del progetto si è svolto dando opportu-

---

(45) Il sopramenzionato progetto di paesaggio è stato adottato con delibera del Consiglio regionale 24 febbraio 2021, n. 19 ed è stato approvato con delibera dello stesso organo regionale 17 maggio 2022, n. 24. Con esso la Regione Toscana ha deciso di realizzare un progetto regionale a carattere strategico volto a promuovere l'attuazione degli obiettivi generali relativi alle invarianti strutturali del PIT, al fine anche di declinare gli specifici contenuti delle schede di Ambito n.11 "Valdarno Superiore" e n.12 "Casentino e Val Tiberina", che costituiscono parte integrante del piano paesaggistico. In particolare, il progetto intende tutelare, valorizzare e promuovere, da un punto di vista paesaggistico-ambientale, il territorio del Pratomagno, focalizzandosi su due temi principali: da un lato, il riordino della disciplina urbanistica, per alcune tematiche significative per la tutela e lo sviluppo di tale area territoriale, in modo che siano trattate in modo coerente e coordinato tra i 12 Comuni coinvolti; dall'altro lato, la riattivazione di micro-economie locali, funzionali a contenere i processi di abbandono e a favorire lo sviluppo di attività imprenditoriali locali compatibili con la manutenzione e la cura del paesaggio (cfr. il *Documento di sintesi*, consultabile nel sito web [www.regione.toscana.it/-/informazione-e-partecipazione-per-il-progetto-di-paesaggio-i-territori-del-pratomagno](http://www.regione.toscana.it/-/informazione-e-partecipazione-per-il-progetto-di-paesaggio-i-territori-del-pratomagno)).

no spazio ai momenti di confronto, informazione e partecipazione, secondo quanto previsto dalle normative regionali in materia e, nello specifico, assicurando il rispetto dei livelli prestazionali d'informazione e partecipazione previsti dal Regolamento regionale approvato con D.P.G.R. 14 febbraio 2017, n. 4/R<sup>46</sup>.

La stessa procedura partecipativa, peraltro, è stata osservata anche per il progetto di paesaggio "Isola di Capraia", che si configura quale progetto regionale a carattere strategico finalizzato principalmente a promuovere e a salvaguardare i valori identitari dell'isola e che tra i suoi ulteriori obiettivi annovera, per esempio, la prevenzione dai rischi dello spopolamento con azioni volte ad incrementare una nuova domanda di residenzialità, l'individuazione delle opportune misure di qualificazione del patrimonio culturale e, infine, la promozione delle attività di carattere rurale connesse a produzioni agricole tipiche presenti storicamente sull'isola<sup>47</sup>. Altresì, le finalità del progetto non si esauriscono in quelle precedentemente elencate, ma vi rientrano anche la sistemazione dei fenomeni di degrado, il mantenimento della configurazione originaria o storicizzata dell'area attraverso l'adozione di una serie di misure operative (quali, tra le molte, l'implementazione della viabilità principale, dei percorsi interni, del sistema idraulico superficiale, dei manufatti accessori e del sistema dei terrazzamenti), il sostegno alla fruizione turistico-ricreativa della zona e, in ultima analisi, l'ampliamento, nel rispetto dei valori ambientali e paesaggistici individuati, degli usi ammissibili.

Sotto il profilo della partecipazione si trova ancora ad uno stadio intermedio, invece, la procedura amministrativa relativa

---

(46) Anche in questa fattispecie progettuale, il percorso partecipativo si è strutturato sul modello di quello elaborato per il progetto "Le Leopoldine in Val di Chiana", con un preliminare incontro pubblico di presentazione, un form on-line sulla pagina web del Garante e, infine, incontri pubblici successivi organizzati sulla base delle risultanze del predetto form.

(47) Tale progetto è stato adottato con delibera del Consiglio regionale 24 febbraio 2021, n. 20 ed approvato con delibera dello stesso organo regionale 17 maggio 2022, n. 25. Esso si caratterizza per essere un progetto regionale a carattere strategico volto a promuovere l'attuazione degli obiettivi generali relativi alle invarianti strutturali del PIT, al fine anche di declinare gli specifici contenuti della Scheda d'Ambito n.8 "Piana Livorno Pisa Pontedera", che è parte integrante del piano paesaggistico (cfr: il *Documento di sintesi*, consultabile nel sito web [www.regione.toscana.it/-/informazione-e-partecipazione-per-il-progetto-di-paesaggio-isola-di-capraia](http://www.regione.toscana.it/-/informazione-e-partecipazione-per-il-progetto-di-paesaggio-isola-di-capraia)).

al progetto di paesaggio Ferro-ciclovie della Val D'Orcia, dei Colli e delle Crete senesi, che si è caratterizzata, da un lato, per il compiuto svolgimento dei preliminari incontri pubblici rivolti alla collettività di riferimento e ai soggetti interessati e, dall'altro lato, per la recente conclusione della fase di adozione tramite l'emanazione della delibera del Consiglio regionale 20 aprile 2022, n. 22. Il ritardo procedurale rispetto agli altri progetti di paesaggio è dovuto ad alcune questioni di gestione politico-amministrativa. In proposito, è utile ricordare che tale procedura aveva già avuto un primo avvio con il progetto "Ferro-ciclovie della Val d'Orcia", disciplinato dalla delibera di Giunta regionale 13 luglio 2020, n. 864, la quale fu poi revocata dalla successiva delibera del medesimo organo regionale 28 giugno 2021, n. 666, essendo emersi l'opportunità e l'interesse ad ampliare l'ambito territoriale di riferimento dello strumento progettuale in oggetto<sup>48</sup>.

Dalla lettura dei documenti relativi a tale progetto, ma in realtà ciò accade anche per i progetti in precedenza esaminati, si può ravvisare che, al di là del *nomen iuris* proposto dal legislatore regionale che propone e accentua la componente paesaggistica dello strumento adoperato, le funzioni di valorizzazione del progetto non producono i loro effetti esclusivamente sulle aree dotate di interesse paesaggistico, ma ampliano il loro raggio di azione e il loro ambito di operatività anche a quelle aree territoriali che non sono connotate da meri valori culturali e identitari: in tal modo, riducono fortemente le differenze sostanziali con gli eterogenei, quantomeno dal lato lessicale, progetti di territorio e accostano l'intera tipologia progettuale alla natura ambivalente degli interventi di rigenerazione urbana.

La rigenerazione urbana, invero, contiene al suo interno esperienze molto diverse tra loro, a cominciare dalla trasformazione

---

(48) Nello specifico, la revoca è stata imposta dalla volontà di estendere l'ambito di operatività territoriale del progetto anche ai Comuni della Provincia di Siena attraversati dalla direttrice Grosseto-Siena-Arezzo (i Comuni di Rapolano Terme, Buonconvento, Castelnuovo Berardenga, Monteroni d'Arbia, Murlo e San Quirico d'Orcia), al fine di potenziare e concludere l'anello delle percorrenze di fruizione lenta presenti sul territorio, quale valore aggiunto e di arricchimento rispetto all'originario progetto che ne prevedeva lo sviluppo solo per una porzione (vedi la delibera n. 666/2021). Per approfondimenti sullo stato di attuazione del suddetto progetto, si rinvia al seguente sito web: [www.regione.toscana.it/-/informazione-e-partecipazione-per-il-progetto-di-paesaggio-ferro-ciclovie-della-val-d-orcia-dei-colli-e-delle-crete-senesi](http://www.regione.toscana.it/-/informazione-e-partecipazione-per-il-progetto-di-paesaggio-ferro-ciclovie-della-val-d-orcia-dei-colli-e-delle-crete-senesi).

e ripristino di aree presenti nel tessuto urbano fino a ricomprendere il tema della partecipazione civica e della gestione dei beni a rilevanza sociale<sup>49</sup>. Rappresenta, dunque, una tecnica di intervento sul territorio estremamente complessa e variegata, finalizzata al mutamento delle città attraverso il contributo di soggetti pubblici e privati “di inclusione e coesione sociali”<sup>50</sup>: obiettivi, quest’ultimi, realizzabili tramite l’attuazione di apposite politiche di risanamento del territorio e, nello specifico, di miglioramento della qualità ambientale e paesaggistica dell’area e di conseguente contrasto agli episodi di marginalizzazione sociale. È, infatti, proprio il miglioramento della qualità territoriale dell’area a rappresentare uno scopo comune sia ai progetti di paesaggio (o di territorio) sia agli interventi di rigenerazione urbana e a rendere i primi equiparabili, quantomeno per certi aspetti, ai secondi.

Peraltro, ad analoghe conclusioni si perviene anche dopo una disamina dei contenuti delle disposizioni normative dei piani paesaggistici delle altre Regioni. Il Piemonte, ad esempio, si avvale dei c.d. “progetti strategici” al fine di valorizzare il patrimonio paesaggistico, salvaguardando in prima battuta i caratteri identitari del territorio, ma anche per contenere il consumo di suolo e per contrastare i fenomeni di degrado e abbandono dei paesaggi agrari<sup>51</sup>. La Puglia ha fatto ricorso, invece, ai c.d. “progetti integrati di paesaggio”, da intendere quali nuove forme di gestione dello strumento di pianificazione paesaggistica attraverso l’utilizzo di azioni “multisetoriali e multiattoriali”, che perseguono l’obiettivo di aumentare la qualità e la fruibilità del paesaggio regionale sotto più punti di vista (ecologico, urbano, rurale, infrastrutturale, ecc.)<sup>52</sup>.

---

(49) In proposito, basti pensare alle indicazioni fornite dal PNRR (Missione 5, C 2, Investimento 2.1) e dal d.d.l. n. 1131/2019.

(50) Così L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 287.

(51) Art. 44 delle N.T.A. del piano paesaggistico piemontese. Peraltro, i progetti strategici rivestono una ulteriore funzione, ossia quella di implementare la rete di connessione paesaggistica (art. 42), definita sulla base del progetto strategico “Rete di Valorizzazione ambientale” quale strumento progettuale per l’attuazione integrata degli elementi della rete ecologica regionale, della rete culturale e della rete di fruizione sociale.

(52) Da una lettura combinata degli artt. 21, 29 e 35 delle N.T.A. del piano paesaggistico pugliese si ricava l’idea di progetti territoriali finalizzati a valutare, in modo complessivo e globale, gli elementi costitutivi del paesaggio regionale. Ad esempio, il

Le finalità cui tendono i menzionati progetti territoriali o paesaggistici comprendono, pertanto, anche gli scopi perseguiti dalle tecniche della rigenerazione urbana. Gli obiettivi di salvaguardia paesaggistica-ambientale si uniscono, quasi senza soluzione di continuità, ai pubblici interessi volti al contrasto degli episodi di degrado e di abbandono delle aree territoriali, portando così alla formazione di uno strumento ad oggetto polisemico.

Sulla stessa linea concettuale si collocano, infine, le esperienze regionali del Friuli-Venezia Giulia e del Lazio, laddove nel primo caso si è optato per l'adozione di simili "progetti integrati di paesaggio", finalizzati anche alla riqualificazione delle aree compromesse e degradate e all'attuazione di interventi di recupero dei valori paesaggistici, mentre nella seconda situazione l'apparato amministrativo regionale ha inteso elaborare appositi "programmi di intervento per la tutela e la valorizzazione del paesaggio agrario e delle architetture rurali", con precipua attenzione ai manufatti legati alla conduzione agricola, alle relative attività produttive e a quelle di servizio del territorio quali modalità espressive dei caratteri del paesaggio agrario postunitario<sup>53</sup>.

Anche in questi casi, dunque, i progetti di paesaggio o di territorio non solo si sostanziano in specifiche misure di conservazione e di valorizzazione, ma prevedono altresì la facoltà di attuare interventi volti al recupero e alla riqualificazione del bene giuridico di riferimento, confermando la tesi della sussistenza di una matrice comune da condividere con le esperienze di rigenerazione urbana. Del resto, su un piano più generale, il collegamento tra paesaggio, ambiente e rigenerazione urbana era già stato rilevato tramite lo studio della legislazione regionale e, in particolare, sottolineando la presenza del contenimento del consumo di suolo tra gli obiettivi primari delle tecniche di rigenerazione urbana<sup>54</sup>.

---

progetto territoriale della "Rete ecologica regionale" intende delineare "in chiave progettuale, secondo un'interpretazione multifunzionale ed ecoterritoriale del concetto di rete, un disegno ambientale di tutto il territorio regionale volto ad elevarne la qualità ecologica e paesaggistica" (art. 30).

(53) Per quanto concerne il Friuli-Venezia Giulia, si rinvia all'art. 53 delle N.T.A. del piano paesaggistico. Per quanto riguarda il Lazio, invece, si veda il contenuto dell'art. 58 delle N.T.A. dello strumento di pianificazione paesaggistica.

(54) In proposito, si rinvia ai seguenti contributi: A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana*, cit., 64 ss.; S. VUOTO, *Riqualificazione territoriale e regime dei vincoli*, in M. PASSALACQUA

5. – Sotto il profilo dell'ampia operatività delle misure di valorizzazione paesaggistica messe in atto dagli strumenti progettuali, merita segnalare una fattispecie peculiare di progetto di territorio, che si è contraddistinta per essere un positivo incontro tra la pianificazione territoriale, la partecipazione attiva delle comunità locali e il mondo dell'agricoltura. Si fa riferimento, in particolare, al progetto del "Distretto biologico di Fiesole", degno di menzione perché, in questo caso, la configurazione di tale distretto rurale non appare come "un, se pur virtuoso, momento di partecipazione", quanto piuttosto assume le vesti di un soggetto di diritto derivante dall'esecuzione di "un processo di co-progettazione e di co-produzione di territorio", visto che non nasce da "scelte ipotizzate da un sapere esperto o da un'attività politico-istituzionale, bensì da una comunità progettante che si è riunita intorno ad un valore condiviso": il patrimonio territoriale ovvero più correttamente, secondo un punto di vista figurativo, il paesaggio<sup>55</sup>.

Se si volesse descrivere tale progetto secondo i principi della Convenzione europea, infatti, si potrebbe affermare che lo stesso appare totalmente conforme alla filosofia di fondo del documento sovranazionale. In primo luogo, come già precisato, per l'assunzione di una concezione dilatata di paesaggio, che nelle sue declinazioni rurali e agricole sembra essere sovrapponibile al concetto di territorio, analizzato secondo un approccio plurimo (funzionale, economico e sociologico)<sup>56</sup>; in secondo luogo, perché nel distretto rurale si realizzano forti integrazioni e interdipendenze tra le politiche del settore agricolo e quelle legate

---

e B. Pozzo (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 153 ss.; D. MENEGUZZO, M. FANTIN e M. ACQUASALIENTE, Art. 2, in B. BAREL (a cura di), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, Padova, Grafica Veneta s.p.a., 2017, 85 ss..

(55) Così G. FIORENTINI, M. ROSSI e J. ZETTI, *Il Distretto biologico di Fiesole: un progetto corale di territorio*, Firenze, DiDAPRESS, 2020, 12. Il Distretto biologico di Fiesole è nato per assicurare la gestione sostenibile delle risorse locali, partendo dal modello biologico di produzione e consumo (si veda la definizione offerta dal sito web [www.distrettabiologicofiesole.it](http://www.distrettabiologicofiesole.it)).

(56) In tal senso, cfr. G. FIORENTINI, M. ROSSI e J. ZETTI, *Il Distretto biologico di Fiesole: un progetto corale di territorio*, cit., 16. Vedi anche 37 ss., ove si afferma che "la ragione pratica (agricola) e quella teorica (la protezione dei valori culturali) sono inevitabilmente collegate da una esigenza di mantenimento/accrecimento del capitale e del patrimonio territoriale".

alle altre attività economiche presenti nel territorio<sup>57</sup>; in ultima analisi, per via dell'assunzione di un concetto di partecipazione allargata, che si è concretizzato tramite la costituzione, nel 2015, del gruppo di lavoro "Consumo consapevole e mangiar sano" dell'Associazione Cittadini per Fiesole, il quale ha offerto fin dall'inizio un significativo contributo alle politiche locali per far ripartire l'agricoltura fiesolana<sup>58</sup>.

In particolare, il principio dell'integrazione paesaggistica è facilmente individuabile nell'adozione di tutte quelle misure amministrative tese a salvaguardare e valorizzare il paesaggio, promuovendo l'agricoltura sociale, sostenendo le produzioni tipiche e le tradizioni locali e incentivando la presenza di prodotti biologici nella ristorazione pubblica, così come negli esercizi commerciali e nelle attività agrituristiche e di accoglienza turistica. Come già precisato nel paragrafo precedente, l'effettività dell'integrazione delle politiche territoriali sembra dipendere in larga misura dagli attori pubblici che sono coinvolti nell'elaborazione dei contenuti di tali politiche, nel senso della necessaria omogeneità degli stessi per ciascuna politica settoriale (paesaggistica, urbanistica, ambientale, sociale, economica o turistica), al fine di condividere strumenti adoperati e scopi perseguiti. Con riferimento, in particolare, al settore turistico e alla sua legislazione (l.r. n. 86/2016 e succ. mod.), giova ribadire come un ruolo di primo piano sia assunto dalla Regione, che è competente per la programmazione delle politiche a favore dello sviluppo sostenibile del turismo e per l'attuazione di specifici progetti di interesse regionale, mentre gli enti locali dell'area fiesolana (in particolare, il Comune di Fiesole e la Città metropolitana di Firenze), che conoscono o dovrebbero conoscere più approfonditamente il territorio in cui operano, vengono descritti dalla disciplina normativa come meri compartecipi che devono esercitare funzioni amministrative di rilievo minore e, comunque, non programatorie o pianificatorie. È chiaro, dunque, che tale aspetto potrebbe minare, quantomeno parzialmente, l'effettività delle misure messe in campo dal progetto di territorio oggetto di analisi.

L'applicazione del principio della partecipazione allargata,

---

(57) In senso conforme, *ivi*, 31.

(58) In senso conforme, *ivi*, 78.

invece, è emerso con riguardo alle azioni poste in essere dai cittadini e dai rappresentanti delle aziende agricole, finalizzate a realizzare eventi di sensibilizzazione in collaborazione con l'amministrazione comunale, a promuovere un'agricoltura multifunzionale di alta qualità e, infine, a valorizzare le tradizioni del territorio<sup>59</sup>. Sotto quest'ultimo profilo, è interessante rilevare come il modello di partecipazione seguito all'interno del progetto territoriale (il c.d. Distretto) dia vita ad una modalità organizzativa pattizia a rete, ossia ad un modello di gestione basato su forme consensuali dove una pluralità di attori, privati e pubblici, si "ricoagula" attorno ad un obiettivo comune<sup>60</sup>.

Per quanto concerne i soggetti attivi, dunque, si può affermare che esiste un legame tra i medesimi, che è costituito da una collaborazione pubblico-privata formalizzata in un accordo di cooperazione in conformità alle disposizioni della legge regionale 5 aprile 2017, n. 17<sup>61</sup>, in vista della realizzazione di uno scopo unitario, da attuare all'interno dei limiti amministrativi del Distretto, che nella sostanza coincidono con quelli territoriali del Comune di Fiesole. Tramite l'accordo, i soggetti pubblici e privati hanno operato e operano tuttora in modo integrato nel sistema produttivo locale, in sintonia con i valori ambientali e storici che il territorio fiesolano manifesta costantemente.

Un modello, quest'ultimo, tramite il quale poter sostenere quei processi di coesione economica, sociale e territoriale che rappresentano il fine ultimo dell'azione pubblico-privata nel contesto locale, in ossequio al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale; un modello che potrebbe essere implementato ancor di più attraverso l'utilizzo degli strumenti disciplinati dagli artt. 151 e 180 (e seguenti) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e

---

(59) Un esempio di partecipazione preliminare si è avuto con un "Un incontro di studio sul Distretto biologico di Fiesole", tenutosi il 22 ottobre 2016 presso la sede dell'Azienda agricola Buonamici, dove sono emersi gli interessi dei rappresentanti della comunità fiesolana.

(60) Sul tema, si rinvia a D. POLI, *Transizioni verso il territorio di un'umanità precaria*, in G. PABA e C. PERRONE (a cura di), *Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione*, Roma, Donzelli editore, 2019, 93 ss..

(61) L'accordo di cooperazione del Distretto biologico di Fiesole, sottoscritto dal Comune di Fiesole, dai rappresentanti degli altri Enti locali e dai delegati delle aziende agricole, delle fondazioni e delle associazioni, è consultabile nel sito web [www.distrettobiologicofiesole.it](http://www.distrettobiologicofiesole.it) e le sue clausole pattizie sono state redatte in ossequio ai principi di cui alla suddetta legge regionale, rubricata "Nuova disciplina dei distretti rurali".

successive modifiche (c.d. Codice dei contratti pubblici), i quali fanno della cooperazione consensuale tra pubbliche amministrazioni e privati una delle modalità di valorizzazione del patrimonio culturale della Nazione<sup>62</sup>.

**6.** – L'accordo del Distretto rurale fiesolano, come precisato, rappresenta uno dei numerosi modelli consensuali attraverso cui permettere una collaborazione pubblico-privata nel perseguimento degli interessi pubblici<sup>63</sup>. Nel caso di specie, gli interessi pubblici sono quelli delineati dalla legge regionale toscana 5 aprile 2017, n. 17, che contiene la nuova disciplina normativa sui distretti rurali, intesi quali sistemi economico-territoriali con specifiche caratteristiche<sup>64</sup>. Tali interessi spaziano dalla promozione e dal coordinamento delle iniziative di innovazione e di promozione commerciale dell'immagine del territorio fino ad arrivare ad attività maggiormente conoscitive finalizzate allo studio e al monitoraggio di problematiche di carattere economico, sociale, turistico, culturale, territoriale e ambientale<sup>65</sup>.

Lo strumento che il legislatore ha scelto per attuare tali interessi è, dunque, di natura negoziale e fonda la sua disciplina normativa su due fonti regolatorie: da un lato, quella a carattere generale di cui all'art. 11 della legge n. 241/1990; dall'altro lato, quella speciale di cui alla l.r. n. 17/2017 per la costituzione dei

---

(62) Si pensi, ad esempio, alla previsione di cui all'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, secondo la quale possono essere attivate forme speciali di collaborazione pubblico-privata "dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione di beni culturali immobili".

(63) Per un inquadramento generale della collaborazione pubblico-privata nel settore culturale, si rimanda a M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA e G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 295 ss.

(64) Ai sensi dell'art. 2 della suddetta legge regionale, le caratteristiche che deve possedere un distretto rurale sono, nell'ordine: a) produzione agricola coerente con le vocazioni naturali del territorio e significativa per l'economia locale; b) identità storica omogenea; c) consolidata integrazione tra attività rurali e altre attività locali; d) produzione di beni o servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali del territorio.

(65) Peraltro, l'art. 3 della legge regionale pone l'accento proprio sulla volontà dell'apparato amministrativo di "favorire l'aggregazione e il confronto dei diversi interessi locali", tramite "momenti di riflessione e di discussione con il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati".

distretti rurali<sup>66</sup>. Quest'ultima, in particolare, stabilisce all'art. 4 i contenuti e le finalità dell'accordo per la costituzione del distretto rurale, nonché i soggetti pubblici e privati che possono aderirvi, elevando tale negozio a strumento privilegiato "di concertazione all'interno del distretto e di interazione con i soggetti esterni" (art. 4, comma 5, lett. c))<sup>67</sup>.

La concertazione che avviene tra i soggetti aderenti all'accordo (art. 4, comma 4), tra i quali in via esemplificativa rientrano "la maggioranza degli enti locali del territorio del distretto", "le rappresentanze dei soggetti privati operanti nell'ambito distrettuale", "le organizzazioni professionali agricole" e quelle "sindacali" maggiormente rappresentative a livello nazionale e locale, è funzionale alla definizione e alla realizzazione del c.d. "progetto economico territoriale", ossia di quel progetto "con il quale il distretto definisce le strategie territoriali integrate", al fine di perseguire "obiettivi di sviluppo socio-economico e di valorizzazione delle risorse locali coerenti con la tutela dell'ambiente, del paesaggio, della tradizione storico-culturale e con le politiche agricole operanti nel territorio"<sup>68</sup>.

Tramite lo strumento dell'accordo, pertanto, il Distretto viene costituito e messo in grado di far dialogare i suoi componenti con lo scopo di sviluppare un progetto territoriale migliorativo delle sue condizioni in termini economici, produttivi, ambientali e culturali. In questo modo anche il soggetto privato viene

---

(66) La facoltà dell'amministrazione pubblica di servirsi degli strumenti di diritto privato è oramai un dato acquisito e consolidato in ragione della legge n. 241/1990, anche se, tuttavia, il percorso storico che ha portato l'ente pubblico ad agire come un soggetto di diritto comune ha radici storiche lontane nel tempo. Per approfondimenti sull'evoluzione storica e sulla natura giuridica degli accordi amministrativi, si rinvia alle riflessioni di M.S. Giannini, *Introduzione*, in V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979, 7 ss., G. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, 1988, 1 ss., G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, Giappichelli, 2003, 1 ss. e G. PERICU, *L'attività consensuale della pubblica amministrazione*, in *Scritti scelti*, Milano, 2009, 691 ss.; su tali tematiche si vedano, altresì, quali opere più recenti, i contributi di A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, Jovene, 2016, 1 ss. e di F. GIGLIONI e A. NERVI, *Gli accordi delle pubbliche amministrazioni*, in P. PERLINGIERI (diretto da), *Trattato di diritto civile del Consiglio nazionale del Notariato*, Edizioni scientifiche italiane, 2019, 53 ss..

(67) In proposito, si segnala il contributo di E. FIDELBO, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, in *Aedon*, 2018, n. 3.

(68) Cfr. art. 7, commi 1 e 2, della l.r. n. 17/2017.

coinvolto nell'esercizio della funzione amministrativa della valorizzazione, nel rispetto di quella sussidiarietà orizzontale prevista in Costituzione che individua nei privati persone dotate di capacità e competenze tecniche messe a disposizione degli apparati amministrativi per uno svolgimento ottimale della funzione pubblica.

Tale impostazione di fondo è rinvenibile anche nella l.r. n. 65/2014, che incentiva la Regione e gli enti locali a sostenere le modalità più efficaci di informazione e di partecipazione di tutti i soggetti interessati al governo del territorio toscano. Invero, la Giunta regionale può promuovere, in collaborazione con le altre autonomie locali e tramite l'emanazione di apposite delibere, la formazione di efficaci strumenti partecipativi<sup>69</sup>, al fine di salvaguardare il patrimonio territoriale "in quanto bene comune costitutivo dell'identità collettiva regionale" e "quale risorsa per la produzione di ricchezza per la comunità", riconoscendo conseguentemente un ruolo di rilievo all'apporto costruttivo dei soggetti privati<sup>70</sup>.

D'altronde, il favore verso l'intervento dei privati nella valorizzazione del patrimonio culturale non costituisce soltanto una proposta del livello regionale, ma rappresenta un disegno i cui contorni sono già stati tratteggiati dal legislatore nazionale, una direzione ben delineata dalla disciplina normativa contenuta nel Codice dei beni culturali e in quella presente nel Codice dei contratti pubblici. Queste discipline, seppur con finalità differenti, configurano alcuni strumenti di partecipazione dei soggetti privati alle attività di valorizzazione, sempre in ausilio

---

(69) Vedi art. 36, comma 1, l.r. n. 65/2014. In dottrina, per un commento della disposizione, si segnala A. CARETTI, *Gli istituti della partecipazione*, in F. DE SANTIS (a cura di), *Il governo del territorio in Toscana. Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità*, cit., 221 ss.

(70) Art. 3, comma 1, l.r. n. 65/2014. L'ampliamento del numero dei soggetti attivi nella valorizzazione del patrimonio territoriale, che vale anche per il patrimonio culturale in ragione dell'inclusione di quest'ultimo concetto all'interno del primo ai sensi del comma 4 della medesima disposizione, si giustifica sulla base dell'importanza che la legge di governo del territorio assegna alle percezioni delle popolazioni che vivono in Toscana. Ai sensi del comma 5, infatti, le percezioni rappresentano alcuni elementi dell'identità paesaggistica toscana, che deve essere salvaguardata in ragione del valore culturale che essa esprime e manifesta.

delle pubbliche amministrazioni, permettendo loro di realizzare interventi attuativi del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>71</sup>.

In via esemplificativa e non esaustiva, rientrano sicuramente nel novero di tali strumenti partecipativi le forme di gestione indiretta di cui all'art. 115 del Codice dei beni culturali e l'istituto del partenariato pubblico-privato previsto dall'art. 180 del Codice dei contratti pubblici; ma tali strumenti non esauriscono l'ampia gamma delle misure utilizzabili dalle pubbliche amministrazioni per sfruttare l'apporto collaborativo dei soggetti privati nell'espletamento delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale, perché ne esistono di ulteriori, che sono state disciplinate dal legislatore nazionale a vantaggio di tutti gli enti pubblici<sup>72</sup>.

L'insieme di questi strumenti, che permette una declinazione della collaborazione pubblico-privata in forme e facoltà

---

(71) Sul tema, si rimanda all'ampia e precisa indagine di A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati. Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019 e, in particolare, i saggi su partenariati e valorizzazione di M. CROCE e di S. DE NITTO, 169 ss.. In proposito, vedi anche M. CAMMELLI, *Cooperazioni difficili, separazioni perdenti*, in *Aedon*, 2017, n. 1.

(72) In particolare, il principio fondamentale stabilito nel Codice dei beni culturali prevede che la valorizzazione spetti al soggetto pubblico che possiede la disponibilità del bene culturale (art. 112, comma 6), il quale può decidere di coinvolgere altri soggetti nell'espletamento di tale attività, ad esempio tramite accordo da stipularsi con il proprietario, possessore o detentore del bene in sede di adozione della misura di sostegno (art. 112, comma 4, e art. 113, comma 3) oppure tramite la conclusione di uno specifico contratto di sponsorizzazione (art. 120). In dottrina, per un commento degli artt. 112 e 113, si rinvia a S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, n. 2, 403 ss. e a G. SEVERINI, *Artt. 112 e art. 113*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 849 ss. e 866 ss.; per un commento dell'art. 120, invece, si vedano G. FIDONE, *Il ruolo dei privati: dalle sponsorizzazioni alla gestione del bene culturale*, in *Aa.Vv., L'intervento dei privati nella cultura. Profili economici, fiscali e amministrativi*, Firenze-Milano, 2013, 59 ss. e P. BARRERA, *Art. 120*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 906 ss.. Sul versante del Codice dei contratti pubblici, invece, oltre al partenariato pubblico-privato, si segnalano l'istituto del baratto amministrativo (di cui all'art. 190) e gli interventi di sussidiarietà orizzontale (di cui all'art. 189). Sempre in dottrina, per approfondimenti sulle norme citate e per un quadro più generale sulle forme di collaborazione pubblico-privata, si rimanda agli scritti recenti di A. CAUDURO, *Il baratto amministrativo tra partecipazione e detassazione locale*, in *www.giustiziasinsieme.it*, 2020; P. NOVARO, *Art. 190*, in A. CARULLO e G. IUDICA (diretto da), *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, Padova, 2018, 1354 ss.; R. DE NICCOLIS, *Il baratto amministrativo (o partenariato sociale)*, in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2018; C. Contessa, *Gli altri PPPC tipizzati*, in M.A. SANDULLI e R. DE NICCOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2019, 296 ss.; G. PIPERATA, *Cultura, sviluppo economico e ... di come adomesticare gli scoiattoli*, in *Aedon*, 2018, n. 3.

eterogenee, è assoggettato, però, ad una disciplina differente rispetto agli scopi perseguiti: mentre il Codice dei contratti pubblici è più attento a descrivere gli elementi strutturali degli istituti partecipativi, il Codice dei beni culturali mostra di preoccuparsi maggiormente non dell'oggetto da regolare, quanto piuttosto della finalità di salvaguardia da realizzare, con la conseguenza negativa che, nel secondo caso, la disciplina normativa risulta essere meno dettagliata e precisa rispetto alla prima<sup>73</sup>.

A prescindere, tuttavia, da siffatta peculiarità, e volendo porre a raffronto i predetti istituti con l'accordo di Distretto rurale, sarebbe opportuno proporre una riflessione sulla non equivalenza temporale e teleologica di tali forme di cooperazione, in quanto i mezzi previsti dall'art. 115 del Codice dei beni culturali e dall'art. 180 del Codice dei contratti sono utilizzabili in un momento successivo alla formazione dell'accordo di distretto e la loro funzione sembra essere quella di implementare l'efficacia del negozio già stipulato. Invero, se l'accordo serve alla costituzione dello specifico Distretto rurale, in qualità di soggetto legalmente riconosciuto e con personalità giuridica esercitata dal c.d. referente del Distretto (*ex* art. 6, l.r. n. 17/2017), le forme di gestione indiretta e il partenariato pubblico-privato appaiono funzionali ad una migliore concretizzazione del progetto economico-territoriale elaborato dal Distretto già formato.

In particolare, l'applicazione di tale progetto sul territorio deve avvenire, per espressa disposizione di legge, attraverso l'attività del soggetto referente, che, però, sia stata preceduta da una effettiva concertazione e condivisione delle informazioni tra i soggetti aderenti all'accordo di distretto, garantendo l'interazione anche con i soggetti esterni<sup>74</sup>. Ciò significa che, ai fini dell'attuazione del progetto economico-territoriale, il soggetto referente potrebbe sfruttare le capacità professionali dei soggetti aderenti all'accordo in modo diretto, proprio in ragione dell'inserimento di tali soggetti all'interno della compagine del Distretto

---

(73) Sul punto, e con riferimento specifico alla diversa disciplina del partenariato pubblico-privato nel Codice dei contratti pubblici e nel Codice dei beni culturali, si veda C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, n. 2, secondo cui "i due ecosistemi normativi si mostrano invero differenti: frammentato e disorganico nel codice Urbani, unitario e sistematico nel codice dei contratti" pubblici.

(74) Cfr. art. 4, comma 5, lett. b) e c), e art. 6, l.r. n. 17/2017.

rurale, con la condivisione delle finalità da esso perseguite; ma il soggetto referente, in qualità di rappresentante legale del Distretto, potrebbe anche decidere di realizzare il progetto in via indiretta, ricercando le suddette capacità in soggetti esterni al Distretto.

In quest'ultimo caso, e soltanto qualora il soggetto referente assuma la personalità giuridica pubblica<sup>75</sup>, potrà servirsi delle forme di gestione indiretta e del partenariato pubblico-privato per coinvolgere il privato non aderente all'accordo e, quindi, esterno al Distretto nell'attuazione del progetto territoriale, giovandosi dei benefici che tale cooperazione potrà determinare.

Tuttavia, le forme di gestione indiretta di cui all'art. 115 del Codice dei beni culturali richiedono un ulteriore requisito, ossia che, oltre alla personalità giuridica pubblica del soggetto referente, a quest'ultimo o ad uno dei soggetti pubblici aderenti all'accordo di distretto appartenga il bene culturale che si intende valorizzare. Una volta accertata la sussistenza di questo requisito preliminare, si potrà procedere con la gestione indiretta del bene, la quale si sostanzia principalmente nella forma del contratto di concessione di servizi a soggetti terzi oppure in quella del contratto di appalto di servizi<sup>76</sup>. Sia la concessione che l'appalto implicano l'adozione e l'osservanza delle regole sull'evidenza pubblica contenute nel Codice dei contratti pubblici, con lo svolgimento di una procedura di valutazione comparativa delle singole offerte presentate dagli operatori economici partecipanti alla gara, organizzata "dall'amministrazione cui i beni pertengono oppure dai soggetti giuridici costituiti ai sensi dell'art. 112, comma 5", del Codice<sup>77</sup>.

Per quanto concerne specificamente la concessione a soggetti

---

(75) Vedi art. 6, comma 2, l.r. n. 17/2017.

(76) È evidente che nel caso della valorizzazione di un paesaggio la valutazione dell'appartenenza pubblica di un bene dovrà essere compiuta con una scala dimensionale più ampia: infatti, sarà importante individuare i soggetti pubblici proprietari dei beni culturali situati all'interno di tale territorio ovvero, più in generale, verificare quale sia il soggetto pubblico proprietario del bene paesaggistico o dei beni paesaggistici da sottoporre a salvaguardia.

(77) Art. 115, comma 3, del Codice dei beni culturali. Per un commento della disposizione, si rinvia a S. BELLOMIA, *Art. 115*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 875 ss. e a C. BARBATI, *Commento all'art. 115*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, G. SCIULLO (a cura di), *Diritto e gestione dei beni culturali*, Bologna, Il Mulino, 2011, 199 ss..

terzi, si tratta di “una concessione avente natura non costitutiva, ma traslativa di beni e servizi”, la cui aggiudicazione richiede una preventiva “valutazione comparativa” degli specifici “progetti” presentati<sup>78</sup>, in conformità all’orientamento espresso dal giudice costituzionale e amministrativo<sup>79</sup>. Peraltro, il rapporto tra stazione appaltante e concessionario è regolato da un apposito contratto di servizio, che impone al soggetto gestore precisi doveri di espletamento della prestazione di valorizzazione, tra i quali, ad esempio, figura l’obbligo per il concessionario di indicare e garantire i livelli essenziali del servizio per assicurare una ottimale fruizione del bene<sup>80</sup>.

Nella fattispecie della concessione a terzi del servizio di valorizzazione del patrimonio culturale si possono intravedere due obblighi: il primo a carico dell’amministrazione aggiudicatrice di seguire le regole dell’evidenza pubblica e di conformarsi, nello specifico, ai principi europei “di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione”, che conferma la doverosità della valorizzazione ad iniziativa pubblica, come stabilito dall’art. 111, comma 3, del Codice dei beni culturali; il secondo obbligo che, invece, grava sul concessionario, imponendo a tale figura di assumere il rischio operativo e di mantenere l’equilibrio economico e finanziario della gestione, ai sensi dell’art. 115, comma 4, del Codice medesimo<sup>81</sup>.

---

(78) Così S. BELLOMIA, *Art. 115*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 877.

(79) Si rimanda alle seguenti pronunce giurisprudenziali: Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, in *www.cortecostituzionale.it*; Corte cost., 20 novembre 2009, n. 307, in *Giur. cost.*, 2009, 4623; Corte cost., 15 dicembre 2008, n. 439, in *Giur. cost.*, 2008, 4995; Cons. Stato, sez. V, 26 agosto 2009, n. 5082, in *Foro amm.-CDS*, 2009, 1739; Cons. Stato, sez. VI, 26 settembre 2003, n. 5500, in *Foro amm.-CDS*, 2003, 2629.

(80) Ai sensi dell’art. 115, comma 5, del Codice, infatti, nel contratto di servizio sono determinati “i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione ed i relativi tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività da assicurare e dei servizi da erogare, nonché le professionalità degli addetti”. Per una specificazione sul contenuto del contratto di servizio, si veda S. PIEMONTE, *Commento agli artt. 115-117*, in Aa.Vv., *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Torino, 2005, 293.

(81) Per approfondimenti sulla definizione di tali elementi che caratterizzano i contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato, si rimanda al contributo di G.F. CARTEI, *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, n. 2, 599 ss., secondo cui il rischio può identificarsi quale “elemento essenziale della concessione”.

Proprio la sussistenza di tale ultimo obbligo permette di configurare la concessione a terzi quale specifica forma di partenariato pubblico-privato, di natura contrattuale, da svolgersi “anche in forma congiunta e integrata”<sup>82</sup>, la quale segue le regole generali stabilite dal Codice dei contratti pubblici, ma che si applica esclusivamente nel campo culturale e per attuare la finalità della valorizzazione, così come stabilita dal Codice dei beni culturali. Come già anticipato, infatti, l’istituto del partenariato pubblico-privato trova una disciplina differente in termini quantitativi e qualitativi nelle norme del Codice Urbani rispetto a quelle del Codice dei contratti pubblici, ove quest’ultime si preoccupano prevalentemente di descriverne gli elementi costitutivi e la struttura fondamentale, dedicando una specifica Parte all’individuazione delle peculiarità di tale strumento di collaborazione, ma senza restringere il suo ambito di operatività ad un determinato settore, e fornendo conseguentemente una disciplina generale valevole per ogni ambito giuridico<sup>83</sup>.

---

(82) Art. 115, comma 3. Sul punto, si segnala che prima della riforma del 2006 la norma prevedeva una ulteriore modalità di espletamento delle attività di valorizzazione, caratterizzata dall’affidamento diretto della gestione ad organismi pubblico-privati, ove il socio privato doveva essere scelto tramite una previa selezione pubblica, sulla base del costante orientamento della Corte di giustizia (in senso conforme, Corte di giustizia 15 ottobre 2009, causa C-196/08, *Acosef*). La riformulazione del comma 3 nel senso sopradetto, ossia con la facoltà di svolgere il servizio di valorizzazione in forma congiunta e integrata, ha generato in dottrina opinioni contrastanti sull’attuale ammissibilità del vecchio affidamento diretto ad organismi misti (si vedano le riflessioni negative di C. BARBATI, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del codice urbani)*, in *Riv. giur. ed.*, 2006, n. 4-5, 159 ss. e le osservazioni positive di G. SCIULLO, *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, in *Aedon*, 2009, n. 2), anche in ragione del fatto che il combinato disposto dell’art. 112, commi 4, 5 e 8, stabilisce che gli enti pubblici territoriali possono stipulare “accordi per definire strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale”, e che per predisporre e sviluppare tali piani strategici gli stessi enti territoriali possono costituire “appositi soggetti giuridici”, i cui componenti possono essere anche soggetti privati (ed esclusivamente “privati proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione ovvero persone giuridiche private senza fine di lucro anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto della valorizzazione, a condizione che l’intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto”), ma allo stesso tempo l’art. 115, comma 3, impedisce a tali soggetti privati di diventare concessionari delle attività di valorizzazione (sulla questione, si rinvia a C. Napolitano, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, cit.).

(83) Art. 3, lett. eee) e artt. 179 e seguenti del Codice dei contratti pubblici.

7. – In linea generale, l'importanza dell'istituto del partenariato pubblico-privato è ben conosciuta e ben noti sono gli effetti positivi che produce a favore degli enti pubblici, sintetizzabili in un ampio coinvolgimento attivo del soggetto privato nella prospettiva del perseguimento del pubblico interesse, al fine di innalzare le capacità tecnico-professionali delle pubbliche amministrazioni e di ridurre i relativi esborsi economici nella progettazione ed esecuzione delle prestazioni contrattuali. altresì, sono certamente conosciute le caratteristiche di tale istituto, che è connotato da una collaborazione di lungo periodo tra la pubblica amministrazione e il partner privato, da una modalità di finanziamento del progetto fondata in larga misura dalle garanzie fornite dal soggetto privato, da una ripartizione dei compiti che attribuisce alla parte privata il ruolo di esecutore della prestazione materiale e alla parte pubblica quello di controllore della correttezza della prestazione eseguita e, infine, dalla presenza indispensabile del concetto di rischio, costantemente allocato all'operatore economico privato<sup>84</sup>.

---

(84) Pur non essendo fornita una nozione di partenariato pubblico-privato, merita approfondire il tema partendo dalla lettura del Libro verde del 2004 della Commissione delle Comunità Europee (Libro verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni, COM (2004) 327 def.) e delle numerose comunicazioni interpretative successive (Comunicazione 15 novembre 2005, COM (2005) 569 def.; Comunicazione 5 febbraio 2008, C (2007) 6661 def.; Comunicazione 19 novembre 2009, COM (2009), 615 def.), fino ad arrivare alle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e all'attuale Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016 e successive modifiche). In dottrina, considerata la sterminata bibliografia esistente sull'istituto, si segnalano i seguenti contributi: D. DEL PRETE, *Gli appalti pubblici al servizio delle nuove esigenze. Il partenariato per l'innovazione*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 18; G.F. CARTEI, *I freni negli interventi infrastrutturali. Strumenti di partenariato pubblico-privato e qualità di redazione normativa del Codice dei contratti pubblici*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, n. 1, 239 ss.; S. VALAGUZZA, *Ricerca sull'identità giuridica del partenariato pubblico-privato*, in *Munus*, 2020, n. 1, 1 ss.; G. MULAZZANI, *La collaborazione pubblico-privato e la sussidiarietà orizzontale da principio a modello efficace per lo sviluppo*, Bari, Cacucci editore, 2020, 62 ss.; B. RAGANELLI, *Partenariato pubblico-privato, concessioni e gestione dei rischi*, Roma, Editrice Minerva Bancaria, 2019, 1 ss.; G. VicoNTE, *I contratti di partenariato e la locazione finanziaria*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2019, 1175 ss.; M. Tiberii, *Il partenariato pubblico-privato, la finanza di progetto e le concessioni amministrative: profili di rischio*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2019, n. 3-4, 645 ss.; P. MANTINI, *Il partenariato pubblico-privato verso il contratto standard*, in *GiustAmm.it*, 2019, n. 3; C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, cit.; V. SESSA, *Il partenariato e la valorizzazione "condivisa" del patrimonio culturale: dalla conservazione dei beni alla rigenerazione del territorio*, in *GiustAmm.it*, 2019, n. 2; G.F. CARTEI, *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato*, cit., 599 ss.; A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove*

Tali caratteristiche possono riscontrarsi nelle due tradizionali tipologie di partenariato pubblico-privato (il PPP “contrattuale” e il PPP “istituzionale” o “istituzionalizzato”), a seconda che “il modello partenariale sia basato sui legami contrattuali delle parti contraenti”, come avviene, ad esempio, nella concessione di lavori e di servizi, ovvero che sia creata “un’entità terza con compiti di assicurare la fornitura di un’opera o di un servizio a favore del pubblico, detenuta congiuntamente dal partner privato e dal soggetto pubblico”, come accade, invece, per le società miste<sup>85</sup>.

Se sull’ammissibilità nel nostro ordinamento delle predette tipologie di partenariato non si nutrono dubbi in relazione all’applicazione della disciplina normativa del Codice dei contratti pubblici, ecco che, invece, con riguardo al settore culturale affiorano alcune perplessità esistenziali che interessano sia il PPP contrattuale sia quello istituzionalizzato e che impongono un coordinamento delle disposizioni presenti all’interno del suddetto impianto normativo con quelle poste dal Codice dei beni culturali.

In primo luogo, pare che sia necessario interrogarsi sulla possibile equivalenza semantica e terminologica delle locuzioni “partenariato contrattuale” e “concessione a terzi nel settore culturale”, in ragione degli eterogenei elementi costitutivi delle predette fattispecie e, in particolare, in considerazione dell’assenza del “rischio di costruzione” nel secondo modello negoziabile. Invero, nel Codice dei contratti pubblici il trasferimento del

---

*discipline del partenariato pubblico-privato*, Torino, Giappichelli, 2017, 1 ss.; M.P. CHITI, *Il partenariato pubblico-privato e la nuova direttiva concessioni*, in G.F. CARTEI e M. RICCHI (a cura di), *Finanza di progetto e Partenariato pubblico-privato (Temi europei, istituti nazionali e operatività)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 16 ss.; A. DI GIOVANNI, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino, Giappichelli, 2013, 1 ss.; G.F. CARTEI, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, in G. CERRINA FERONI (a cura di), *Il Partenariato pubblico-privato. Modelli e strumenti*, Torino, Giappichelli, 2011, 1 ss.; V. FERRARO, *I partenariati pubblico-privati nella prospettiva del diritto europeo*, Esperia Publications LTD, 2010, 1 ss.; M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato (Concessioni, Finanza di progetto, Società miste, Fondazioni)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, 1 ss.; M.P. CHITI, *Partenariato pubblico-privato*, in M. CLARICH-G. FONDERICO (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, Il Sole 24 ore, 2007, 495 ss.; R. DIPACE, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, Giuffrè, 2006, 93 ss..

(85) Così G.F. CARTEI, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, cit., 2-3.

rischio in capo all'operatore economico comporta l'allocazione a quest'ultimo sempre del rischio di costruzione e, in via alternativa, del rischio di disponibilità o del rischio di domanda dei servizi resi<sup>86</sup>. Nel Codice dei beni culturali, invece, quando si disciplinano le forme di gestione indiretta di valorizzazione del patrimonio culturale di appartenenza pubblica e viene fatta menzione dello strumento della concessione a terzi, sembra potersi escludere la sussistenza del rischio di costruzione in ragione dell'espletamento di prestazioni di servizi, attinenti al raggiungimento di un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali oggetto di salvaguardia<sup>87</sup>.

E nonostante possa essere individuata una incongruenza anche all'interno del Codice dei contratti pubblici, laddove si fa rientrare all'interno della tipologia dei contratti di partenariato pubblico-privato, oltre che la concessione di costruzione e gestione, anche la concessione di servizi<sup>88</sup>, non può tralasciarsi il fatto, già segnalato in dottrina, che "le fattispecie di cui agli articoli 165 e 180 non costituiscono schemi contrattuali mutuamente reversibili, giacché [...] rappresentano strumenti negoziali caratterizzati da un diverso regime giuridico"<sup>89</sup>.

Del resto, se si analizza la definizione di cui all'art. 3, comma 1, lett. vv), del Codice dei contratti pubblici, si può agevolmente comprendere come nella concessione di servizi la prestazione contrattuale si sostanzia "nella fornitura e nella gestione di servizi

---

(86) Art. 180, comma 3, del Codice dei contratti pubblici.

(87) Art. 115, commi 3 e 4, del Codice dei beni culturali.

(88) Art. 180, comma 8, del Codice dei contratti pubblici.

(89) Così G.F. CARTEI, *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato*, cit., 603 e, in particolare, la nota n. 55, nella quale l'autore precisa come i contratti di concessione e di partenariato siano diversi, ad esempio, con riguardo alla diversa disciplina in materia di affidamento contrattuale e agli obblighi specifici previsti per la seconda tipologia negoziale. In realtà, l'autore sottolinea come tali contratti debbono essere tenuti distinti specialmente in relazione al profilo della remunerazione, nel senso che, mentre nel contratto di concessione bisogna prestare attenzione al rischio di domanda e al corrispettivo elargito direttamente dagli utenti-soggetti privati, nel partenariato il rischio prevalente è quello di disponibilità dell'opera e l'utente è rappresentato dalla pubblica amministrazione (sulla questione, si rimanda anche agli scritti di M. RICCHI, *L'architettura dei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato nel nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016)*, in *Riv. giur. mezz.*, 2016, n. 3, 814 ss. e a R. DALLA LONGA, *Ecco la differenza tra concessioni e Ppp: il rischio operativo (di mercato) solo per le prime, di disponibilità nel Ppp*, in *Edilizia e Territorio*, 2016, n. 5, 18 ss.).

diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera *ll)*" e, quindi, differenti dall'esecuzione e dalla realizzazione di un'opera con conseguente assunzione del rischio di costruzione di tale bene.

È altrettanto vero, tuttavia, che la distinzione tra concessione e partenariato, così netta se declinata in termini generali, si attenua in misura sensibile, anche se non totalmente, alla luce del contenuto dell'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, tramite il quale si ammette nel settore culturale l'utilizzo di forme speciali di partenariato, che si contraddistinguono per l'assenza di un rischio di costruzione e per l'attivazione di procedure semplificate di individuazione del partner privato<sup>90</sup>. L'eccezionalità delle suddette procedure, però, conferma indirettamente l'obiezione sulla non equivalenza delle due tipologie negoziali, considerate in relazione ai propri elementi costitutivi generali e ordinari.

In secondo luogo, sembra opportuno focalizzare l'attenzione sull'ammissibilità o meno all'interno del nostro ordinamento del PPP istituzionale o istituzionalizzato, che si realizza, come già precisato, quando il soggetto pubblico e quello privato costituiscono insieme un'entità terza per svolgere finalità di tipo culturale e, nello specifico, per eseguire compiti di valorizzazione del patrimonio culturale. Il problema deriva dalla esplicita formulazione degli artt. 112, comma 5, e 115, comma 3, del Codice dei beni culturali, che non consente ai privati che partecipano, assieme agli Enti territoriali, alla costituzione di appositi soggetti giuridici di essere coinvolti nelle attività di valorizzazione svolte da tali organismi misti.

Seppur in dottrina sia stata offerta una ricostruzione favorevole al coinvolgimento dei soggetti privati, basata sulle osservazioni espresse dalla Corte di giustizia nella sentenza *Acoset*, l'importanza delle quali "risiede fundamentalmente nell'aver inserito l'anello di collegamento fra l'art. 112 e l'art. 115 del Codice,

---

(90) In particolare, la suddetta norma, al fine di assicurare la fruizione del patrimonio culturale della Nazione e favorire la ricerca scientifica applicata alla tutela, consente allo Stato, alle Regioni e agli altri Enti pubblici territoriali di avvalersi di tali peculiari forme di partenariato, dirette a consentire il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali immobili.

prima mancante”<sup>91</sup>, rimangono impregiudicate le considerazioni di chi ritiene non giustificabile un tale coinvolgimento alla luce del conflitto di interessi che potrebbe insorgere tra concedente e concessionario, qualora quest’ultimi siano individuabili nello stesso soggetto privato, in qualità di co-partecipante nel primo caso e di attore unico nel secondo caso<sup>92</sup>.

La rilevanza dell’istituto del PPP istituzionale o istituzionalizzato nel settore culturale, tuttavia, impone l’adozione di una prospettiva diversa, coincidente con il divieto di utilizzo di tale istituto soltanto parziale e limitato alle attività proprie della fase gestionale svolte da quei soggetti privati che partecipano alla costituzione degli organismi misti di cui all’art. 112, comma 5, del Codice. Per quanto concerne, invece, le attività di valorizzazione proprie della fase programmatica, il PPP istituzionalizzato deve ritenersi ammissibile, essendo funzionalmente orientato alla elaborazione dei piani strategici di sviluppo culturale da parte di quegli appositi soggetti giuridici a partecipazione mista, anche pubblico-privata, comunque costituiti o partecipati dalle amministrazioni cui pertengono i beni culturali da valorizzare. Pertanto, il PPP istituzionalizzato è utilizzabile per lo

---

(91) Così G. SCIULLO, *Novità sul partenariato pubblico-privato nella valorizzazione dei beni culturali*, cit.. Secondo l’autore, infatti, la citata pronuncia interviene su un tema ampiamente dibattuto e concernente la facoltà per l’amministrazione pubblica di “affidare senza gara l’esecuzione di un appalto o lo svolgimento di un servizio [...] ad un’entità mista, da essa costituita con un privato, quando la scelta del partner sia avvenuta a seguito di una procedura ad evidenza pubblica”. La soluzione a tale questione problematica, ossia alla necessità di una doppia gara, è stata dapprima risolta “dal legislatore italiano con l’art. 113, comma 5, lett. b), del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come riformulato dall’art. 35, comma 1, della legge 20 dicembre 2001, n. 448” e successivamente dalla sentenza della Corte di giustizia (C-196/08, *Acosef*), che ha ribadito che “quando la scelta del socio privato sia avvenuta nel rispetto dei principi comunitari (di libera concorrenza, trasparenza e parità di trattamento) e sia stata operata previa verifica della sussistenza in capo al privato dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e gestionali riferiti all’attività da svolgere (in breve quando si tratti di un “socio d’opera” e non meramente finanziario), l’affidamento diretto dell’appalto o del servizio non trova ostacoli nell’ordinamento comunitario”.

(92) Ritiene che sussista un conflitto di interessi G. SEVERINI, *Art. 112*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 860, secondo cui “fondamentale, nell’architettura della novella del marzo 2006, è che, ad evitare conflitti di interesse, a norma del nuovo art. 115, comma 3, ultimo periodo, i soggetti privati che partecipano a questi appositi soggetti giuridici non possano essere individuati quali concessionari in gestione indiretta del servizio pubblico di valorizzazione”. Come già anticipato, si esprime in termini escludenti un coinvolgimento dei soggetti privati nella attività di valorizzazione C. BARBATI, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del codice urbani)*, cit., 159 ss..

svolgimento delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale, seppur limitatamente a quelle attività da svolgersi soltanto nella seconda delle tre fasi previste dal legislatore all'interno del Codice (fase strategica, fase programmatica, fase gestionale)<sup>93</sup>.

Un'interpretazione del predetto tenore troverebbe conferma, peraltro, nella disciplina normativa contenuta nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 e successive modifiche (c.d. Codice del terzo settore), la quale, se confrontata con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del Codice dei contratti pubblici, dovrebbe consentire, nel primo caso, di includere tra i soggetti privati che possono cooperare con gli Enti pubblici anche le persone giuridiche del terzo settore, "ampliando le modalità di cooperazione con il pubblico oltre gli schemi del mecenatismo e della sponsorizzazione", mentre, nel secondo caso, dovrebbe incidere sulla "disciplina del PPP" e permettere di modificare le "modalità di scelta del partner privato"<sup>94</sup>.

In particolare, merita di essere segnalato il contenuto dell'art. 55 del Codice del terzo settore, che impone alle pubbliche amministrazioni, "in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare", di assicurare il coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale, attraverso peculiari "forme di co-programmazione, co-progettazione e accreditamento"<sup>95</sup>.

---

(93) In senso conforme, si veda G. SEVERINI, *Art. 112*, cit., 858-859, secondo cui "a queste persone giuridiche [...] possono partecipare (comma 8) sia privati (persone fisiche o giuridiche, non lucrative o lucrative) proprietari di beni culturali suscettibili di essere oggetto di valorizzazione, sia persone giuridiche private senza fine di lucro (c.d. terzo settore, o privato sociale), anche quando non dispongano di beni culturali oggetto della valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia per esse previsto dalla legge o dallo statuto". Secondo l'autore, quindi, gli organismi misti potrebbero, da un lato, partecipare alla elaborazione dei piani strategici di sviluppo culturale sulla base dell'affidamento di tale compito da parte dei soggetti parte dell'accordo strategico e, dall'altro lato, potrebbero essere conferitati in uso di determinati beni culturali che verranno valorizzati tramite esternalizzazione a soggetti terzi, in gestione indiretta e con previa gara, di tale servizio pubblico.

(94) Così C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, cit.

(95) Art. 55, comma 1, del Codice del terzo settore. In dottrina, sull'applicazione del principio di sussidiarietà nel terzo settore si rinvia a V. TONDI DELLA MURA, *Della*

L'obiettivo del legislatore è, dunque, chiaro ed evidente: anzitutto, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, intende consentire a nuovi soggetti privati, gli Enti del terzo settore, di partecipare all'esercizio di determinate funzioni amministrative, anche nel campo della cultura e della valorizzazione del patrimonio culturale; secondariamente, nel rispetto di quel dovere inderogabile di solidarietà sociale *ex art. 2 Cost.*, affida a tali Enti gli "interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio", che rientrano tra le attività d'interesse generale che possono essere esercitate dai predetti soggetti dopo la loro costituzione<sup>96</sup>.

La tendenza dell'ordinamento è, quindi, rappresentata da una proiezione verso una rafforzata collaborazione pubblico-privata e un conseguente ampliamento dei soggetti coinvolti nella tutela e nella valorizzazione del patrimonio culturale: aspetti quest'ultimi che ritroviamo anche fra gli elementi identificativi dell'istituto del partenariato pubblico-privato, per come è descritto dalla disciplina normativa attualmente vigente.

Questi profili, peraltro, troverebbero menzione nei contenuti del recente Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che intende attuare il principio europeo di coesione all'interno del nostro ordinamento, con la precisa finalità di migliorare la cooperazione tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati nella cura degli interessi territoriali<sup>97</sup>. Le misure predisposte dal

---

*sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al Codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1.

(96) Artt. 4, comma 1, e 5, comma 1, lett. f), del Codice del terzo settore. Per approfondimenti sul necessario coinvolgimento anche dei soggetti privati per salvaguardare il patrimonio culturale, si rinvia a C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, cit., e a F. Zammartino, *Sulla salvaguardia dei diritti sociali tra interpretazioni della Costituzione economica e incertezze della recente giustizia costituzionale: alcune osservazioni*, in *Il diritto dell'economia*, 2018, n. 3, 1059 ss.

(97) Come già precisato nella parte introduttiva del contributo, il PNRR è stato approvato il 29 aprile 2021 dal Consiglio dei Ministri e rappresenta il programma di investimenti che l'Italia ha presentato alla Commissione europea nell'ambito del Next Generation Eu, lo strumento per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19 (sul PNRR si vedano i seguenti siti web: [www.governo.it](http://www.governo.it) e [www.politicheeuropee.gov.it](http://www.politicheeuropee.gov.it)). In dottrina, per un commento su alcune politiche contenute nel PNRR e per avere un quadro sintetico sulla struttura e sui suoi aspetti contenutistici, si rimanda ai seguenti contributi: per quanto concerne le politiche promosse a favore del Mezzogiorno, L. FIORENTINO, *Il piano di ripresa e il Sud*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, n. 2, 200 ss. e S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*,

PNRR, infatti, sono finalizzate a promuovere lo sviluppo dell'inclusione e della coesione sociali tramite una programmazione-pianificazione unitaria e coerente, che sia rivolta a ridurre i fattori di disuguaglianza sociale e territoriale accentuati dalla pandemia attraverso politiche a carattere trasversale, riunite intorno ad una visione d'azione globale e integrata<sup>98</sup>.

In particolare, è interessante rilevare come il PNRR intenda perseguire, nel settore culturale, una serie di obiettivi che necessitano dell'utilizzo del partenariato pubblico-privato quale strumento in grado di unire le competenze e le capacità professionali dei funzionari delle pubbliche amministrazioni al *know-how* dei soggetti privati, al fine di mantenere uno standard elevato nelle tecniche adottate e di raggiungere un miglior livello di valorizzazione del patrimonio culturale, come prescrive l'art. 115, comma 4, del Codice dei beni culturali. La modernizzazione delle infrastrutture materiali e immateriali di conservazione del patrimonio storico-artistico e il miglioramento della fruibilità della cultura attraverso investimenti volti alla rimozione delle barriere fisiche e cognitive del territorio, ad esempio, sono due dei numerosi interventi messi in atto dal PNRR, che richiedono la collaborazione anche del soggetto privato per ottenere un risultato ottimale, efficace ed effettivo<sup>99</sup>.

---

2021, n. 14; per quanto riguarda le politiche ambientali e climatiche, L. SALVEMINI, *Dal cambiamento climatico alla modifica della Costituzione: i passi per la tutela del futuro (non solo nostro)*, in *Federalismi.it.*, 2021, n. 20 e S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2021, n. 1, 198 ss.; sulle politiche relative all'istruzione e alla scuola-università, M. COCCONI, *La scuola e l'università*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, n.2, 196 ss.; sulla riforma della giustizia, G. VERDE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riforma della giustizia*, in *Nuove Autonomie*, 2021, n. 1, 169 ss..

(98) Sotto questo profilo, la struttura e le finalità del PNRR sembrano simili a quelle possedute dal piano paesaggistico, che, secondo il recente orientamento della giurisprudenza costituzionale, deve essere inteso quale "strumento di ricognizione del territorio" che persegue i principi "dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo" (Corte cost., n. 172/2018), "dotato di una impronta unitaria che la normativa statale ha assunto a valore imprescindibile" (Corte cost. n. 261/2021) e posto "al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali" (Corte cost., n. 74/2021).

(99) Vedi il testo del PNRR, 103 ss. e, in particolare, 106, dove si prevede che "Gli interventi della componente si articolano su quattro aree di azione: "Patrimonio culturale per la prossima generazione", "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale", "Industria culturale e creativa 4.0", "Turismo 4.0". Gli interventi che saranno descritti prevedono una forte cooperazione tra attori pubblici coinvolti nell'attuazione del programma in modo da agevolare la messa a terra dell'intervento in

All'interno di tali politiche pubbliche rientra l'investimento 2.1 "Attrattività dei borghi", accompagnato dal "Piano nazionale borghi", ossia da un programma di sostegno allo sviluppo economico-sociale delle zone svantaggiate, basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico attraverso azioni che si articolano su progetti locali integrati a base culturale<sup>100</sup>. Questo programma, pertanto, costituisce la dimostrazione concreta di un'attività di valorizzazione del territorio che viene elaborata in modo unitario dal livello amministrativo centrale e che si scompone solo successivamente in micro-azioni eseguite dagli Enti locali in collaborazione con i propri partner privati, che conoscono meglio le aree territoriali interessate dagli interventi programmati.

Questa attività di valorizzazione del territorio, rivolta al rilancio culturale di determinate zone povere e, in alcuni casi, anche abbandonate, viene esplicitata attraverso l'elaborazione di uno strumento progettuale che riunisce in sé le caratteristiche di un progetto di paesaggio, in considerazione della certa ed evidente qualificazione storico-paesaggistica dei "borghi"<sup>101</sup>.

---

un ambito dove è usuale che insistano diverse responsabilità a livello centrale, regionale e locale. Inoltre saranno anche coinvolti i privati, i cittadini e le comunità sia in termini di incentivazione delle sponsorship, sia attraverso forme di governance multilivello, in linea con la "Convenzione di Faro" sul valore del patrimonio culturale per la società, e con il Quadro di azione europeo per il patrimonio culturale, che invita a promuovere approcci integrati e partecipativi al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile: l'economia, la diversità culturale, la società e l'ambiente".

(100) Vedi il PNRR, 108 ss., ove si stabilisce che "in primo luogo, saranno attivati interventi volti al recupero del patrimonio storico, alla riqualificazione degli spazi pubblici aperti (es. eliminando le barriere architettoniche, migliorando l'arredo urbano), alla creazione di piccoli servizi culturali anche a fini turistici. In secondo luogo, sarà favorita la creazione e promozione di nuovi itinerari (es., itinerari tematici, percorsi storici) e visite guidate. In ultimo saranno introdotti sostegni finanziari per le attività culturali, creative, turistiche, commerciali, agroalimentari e artigianali, volti a rilanciare le economie locali valorizzando i prodotti, i saperi e le tecniche del territorio".

(101) Il Ministero della Cultura, invero, ha puntato sui potenziali effetti positivi del "Piano nazionale borghi" per vincere la sfida del ripopolamento di tali aree territoriali (per approfondimenti, si veda il sito web [www.cultura.gov.it](http://www.cultura.gov.it)). Tale Piano ha destinato 1 miliardo di euro per il rilancio di 250 borghi, con progetti che dovevano essere presentati entro il 15 marzo 2022. L'intervento di recupero dell'attrattività dei borghi storici si articola in due distinte linee di azione (Linea A e Linea B): la prima, alla quale sono destinati 420 milioni di euro, sosterrà progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati, tramite la realizzazione di un numero limitato di interventi di carattere esemplare, uno per ciascuna Regione o Provincia Autonoma per un totale di 21; la seconda linea d'azione mira alla realizzazione di progetti locali di rigenerazione culturale di almeno 229 borghi storici

Nella sostanza, il programma prevede un'unica cabina di regia dal lato pianificatorio e una pluralità di attori che cooperano dal lato operativo, in conformità al principio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale per il quale la conservazione ambientale e paesaggistica spetta in via esclusiva e primaria all'apparato amministrativo statale<sup>102</sup>, senza tralasciare, però, l'apporto costruttivo delle autonomie locali e dei soggetti privati ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 e 5 della Costituzione: uno schema, quest'ultimo, pienamente attuabile con i progetti menzionati dall'art. 143, comma 8, del Codice dei beni culturali.

**8.** – Come suggerisce l'analisi svolta nelle pagine precedenti, la valorizzazione del patrimonio culturale rappresenta allo stesso tempo un obiettivo e un solido legame tra lo strumento progettuale di salvaguardia del paesaggio e la modalità collaborativa pubblico-privata di realizzazione di tale progetto. Il mezzo e il modo dell'azione si relazionano reciprocamente in base alla finalità e all'interesse pubblico da perseguire, creando i presupposti per una loro trattazione scientifica unitaria, organica e sistematica.

In particolare, i progetti di territorio menzionati dall'art. 143, comma 8, del Codice dei beni culturali costituiscono strumenti progettuali a carattere regionale o locale, attuativi dei contenuti dei piani paesaggistici regionali e funzionali alla qualificazione delle aree territoriali attraverso azioni multisettoriali e integrate, nel rispetto dei principi espressi dalla Convenzione europea del paesaggio<sup>103</sup>.

L'incertezza sull'individuazione della loro natura e delle loro caratteristiche, della quale si è accennato nella parte introduttiva del lavoro, sembra trovare una parziale risposta da un confronto

---

(in particolare, 380 milioni andranno a sostenere le proposte presentate dai Comuni e 200 milioni di euro verranno indirizzati quale regime di aiuto a micro, piccole e medie imprese localizzate o che intendono insediarsi nei borghi che saranno selezionati).

(102) Tra le numerose pronunce sull'argomento, si rinvia a Corte cost., n. 172/2018 e a Corte cost., n. 86/2019, consultabili nel sito web [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

(103) Con specifico riguardo al territorio della Regione Toscana, si rileva come loro declinazione sia rappresentata da strumenti progettuali disciplinati dall'art. 34 delle N.T.A. del Piano di indirizzo territoriale, che sono finalizzati alla valorizzazione delle aree territoriali attraverso il perseguimento degli obiettivi generali relativi alle invarianti strutturali del piano paesaggistico e degli obiettivi di qualità dei singoli ambiti paesaggistici.

tra la disciplina dettata dalla legislazione regionale e dalle norme tecniche di attuazione dei piani paesaggistici e quella prevista per gli interventi di rigenerazione urbana. Da tale confronto emerge una matrice di fondo comune ad entrambe le misure territoriali, la quale si sostanzia in omogenee finalità perseguite, che spaziano dalla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale al contenimento del consumo di suolo sotto un profilo più propriamente ambientale, fino a lambire obiettivi di inclusione e coesione sociali da raggiungere anche attraverso la riduzione degli episodi di degrado e abbandono delle zone territoriali più povere<sup>104</sup>.

La non completezza della suddetta risposta si giustifica anche in considerazione dei profili problematici che sembra porre la recente riforma dell'art. 9 Cost., che ha separato il concetto di ambiente da quello di paesaggio, offrendo al primo bene una protezione ulteriore rispetto a quella riportata dall'art. 117, comma 2, Cost. e sostenuta dalla giurisprudenza della Consulta<sup>105</sup>, quasi a voler evidenziare la necessità della predisposizione di misure di tutela e di valorizzazione specifiche per l'interesse ecologico-naturalistico, intese quali strumenti maggiormente appropriati per l'effettiva salvaguardia di tale valore costituzionale<sup>106</sup>.

In ogni caso, l'innovatività di tali strumenti progettuali risiede, da un lato, nell'attuazione del principio di integrazione delle politiche territoriali, in quanto essi sono potenzialmente in grado di innescare specifiche dinamiche di sviluppo economico

---

(104) In proposito, si rinvia alle riflessioni formulate nei paragrafi n. 4 e n. 7 in merito agli scopi perseguiti dai progetti di paesaggio (o di territorio) della Toscana e delle altre Regioni, nonché al contenuto dell'Investimento 2.1 del PNRR, avente ad oggetto il tema del recupero dell'attrattività storico-paesaggistica dei borghi, da effettuarsi attraverso una specifica attività di valorizzazione del territorio, rivolta al rilancio culturale di determinate zone povere e, a volte, pure abbandonate.

(105) In tal senso, si veda C. SARTORETTI, *La riforma costituzionale "dell'ambiente": un profilo critico*, cit., 120-121.

(106) D'altronde, già da tempo la dottrina aveva posto attenzione sulle criticità della tesi omnicomprensiva del paesaggio, sottolineando come tale interpretazione potesse essere giustificata solo sul piano scientifico, che è adatto a descrivere la complessità dei fenomeni, ma non su quello giuridico, dove assume importanza la selezione e la comparazione degli interessi per l'individuazione del valore preminente (si veda sulla questione M.S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi aspetti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 23 ss., che distingueva tre accezioni di ambiente a seconda dello specifico interesse selezionato). Per ulteriori approfondimenti sia consentito rinviare a L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 69 ss..

locale attraverso la valorizzazione delle risorse paesaggistiche, a patto che, come già precisato, il livello di coinvolgimento degli attori pubblici nella definizione di tali politiche sia omogeneo in tutti i settori ad incidenza territoriale (come, ad esempio, in quello turistico); dall'altro lato, nella conformità ai contenuti del principio sovranazionale della partecipazione allargata ai soggetti privati, perché dimostrano di tenere in considerazione i momenti di confronto, informazione e partecipazione delle pubbliche amministrazioni locali con i rappresentanti della collettività di riferimento.

Come già precisato, con riguardo al territorio della Toscana costituiscono una dimostrazione concreta della sussistenza di tali elementi innovativi i progetti paesaggistici della Val di Cecina, delle Leopoldine in Val di Chiana, dei Territori del Pratomagno e dell'Isola di Capraia, nonché il progetto territoriale relativo all'ambito del Distretto rurale del Comune di Fiesole. In modo analogo, anche i progetti territoriali sviluppati dai piani paesaggistici delle altre Regioni tentano di integrare le numerose politiche territoriali esistenti e di ampliare il coinvolgimento dei soggetti privati nell'attuazione dei relativi strumenti di pianificazione.

Con specifico riferimento al progetto territoriale del Comune fiesolano, si deve rilevare come esso si sia contraddistinto per aver introdotto nel territorio distrettuale una serie di fattori positivi, tra i quali si ricordano la promozione dell'integrazione e dell'interdipendenza tra le politiche del settore agricolo e delle altre attività economiche, il sostegno offerto alla realizzazione di eventi di sensibilizzazione in collaborazione con l'amministrazione comunale, la promozione di un'agricoltura multifunzionale di alta qualità e la valorizzazione delle tradizioni del territorio. La collaborazione pubblica e la cooperazione pubblico-privata che si sono sviluppate all'interno del Distretto rurale, tuttavia, si sono manifestate prevalentemente secondo una modalità organizzativa pattizia a rete, ossia rispettando un modello di gestione consensuale formalizzato in un accordo di cooperazione in conformità alle disposizioni della l.r. n. 17/2017, in

vista della realizzazione di uno scopo unitario, da attuare all'interno dei limiti amministrativi del Distretto<sup>107</sup>.

Questo modello, peraltro, può essere rafforzato e migliorato attraverso l'utilizzo del partenariato pubblico-privato, disciplinato dal Codice dei contratti pubblici quale modalità efficace per incanalare la cooperazione consensuale tra pubbliche amministrazioni e privati nelle attività di valorizzazione del patrimonio culturale della Nazione<sup>108</sup>. Del resto, i vantaggi nell'uso del partenariato, che si riassumono in un aumento delle capacità tecnico-professionali delle pubbliche amministrazioni e in una riduzione della relativa spesa pubblica nella progettazione e nella esecuzione delle prestazioni contrattuali, sono ben conosciuti.

Sebbene, infatti, l'ampia libertà di scelta del partner privato da parte dell'amministrazione sia stata limitata dal diritto europeo in favore dell'applicazione del principio di concorsualità, si deve convenire sul fatto che, qualunque sia il risultato che derivi dallo svolgimento della procedura di gara, esso non può che essere conveniente per il soggetto aggiudicatore in vista del perseguimento del pubblico interesse<sup>109</sup>: le caratteristiche dell'istituto, invero, dovrebbero consentire di ridurre quella distanza che si può formare tra l'obiettivo idealmente prefissato e il risultato concretamente ottenuto, attraverso l'esercizio ottimale della funzione amministrativa e del servizio pubblico ad essa correlato.

Certo è che per sfruttare gli effetti positivi di tale istituto e per poterlo pienamente utilizzare nella prassi occorre preliminarmente risolvere quei problemi di ammissibilità, in precedenza

---

(107) Sul punto, e con esclusivo riguardo al profilo della collaborazione tra pubbliche amministrazioni, infatti, sembra opportuno evidenziare che "l'accordo tra amministrazioni pubbliche è strumento che garantisce il coordinamento fra amministrazioni differenti per il soddisfacimento del pubblico interesse mediante la ricomposizione in un quadro unitario degli interessi pubblici di cui ciascuna amministrazione è portatrice" (così G.M. RACCA, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. amm.*, 2017, n. 1, 101).

(108) Come testimonia l'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici.

(109) Sul sacrificio per le amministrazioni pubbliche nell'uso della propria discrezionalità in vista della scelta del partner privato a causa della "formalizzazione di una procedura di gara tipica" e, quindi, dell'introduzione di un pregnante "principio di concorsualità", si rinvia a G.F. CARTEL, *Rischio e disciplina negoziale nei contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato*, cit., 632 e, in particolare, la nota n. 103, ove l'autore sarebbe propenso ad accogliere con favore il recepimento "del principio secondo cui l'amministrazione aggiudicatrice è libera di organizzare la procedura per la scelta del concessionario", ai sensi dell'art. 166 del Codice dei contratti pubblici.

esaminati, che sono soliti verificarsi nel settore culturale, sia che si faccia ricorso al PPP contrattuale sia che si decida di costituire il PPP istituzionale o istituzionalizzato. Occorre, cioè, ricercare la giusta soluzione per addivenire ad un proficuo coordinamento tra le discipline normative del Codice dei contratti pubblici e del Codice dei beni culturali, magari facendo riferimento anche ad altre fonti primarie (quale, ad esempio, potrebbe essere il Codice del terzo settore) per sanare eventuali contrasti o ripetuti disallineamenti<sup>110</sup>.

D'altronde, la direzione intrapresa dall'ordinamento, anche sotto la spinta e l'influsso europei, coincide con la valorizzazione del ruolo e della collaborazione del soggetto privato nei rapporti con le pubbliche amministrazioni e con l'instaurazione di una relazione tra tali parti improntata alla correttezza e alla lealtà reciproche, come del resto testimoniano la recente riforma della legge n. 241/1990 e i contenuti del PNRR<sup>111</sup>.

In sostanza, ciò che si va rafforzando è essenzialmente l'assunzione di uno schema di azione eterogeneo rispetto a quello seguito in passato, all'interno del quale la pubblica amministrazione esercita il suo potere amministrativo per il raggiungimento di finalità pubbliche non in via solitaria, ma con la necessaria cooperazione del soggetto privato, riconoscendo alla sua condotta un valore aggiunto sia in termini di conoscenze che di esperienze che quest'ultimo può apportare per ottenere il miglior risultato possibile. Il processo a cui stiamo assistendo tende, infatti, a

---

(110) Come suggerisce C. NAPOLITANO, *Il partenariato pubblico-privato nel diritto dei beni culturali: vedute per una sua funzione sociale*, cit., secondo cui "il rapporto tra i due ecosistemi normativi potrebbe allora essere riletto in termini di equiordinazione, poiché entrambi dovrebbero considerarsi ispirati ai medesimi principi-valori della sussidiarietà orizzontale e della solidarietà". Il che equivale a sostenere che sarebbe necessario passare "da un'impostazione riduzionistica a una sistemica dei due corpi normativi", ove "non è la disciplina del Codice dei contratti a dover essere adattata alle finalità del Codice Urbani", quanto piuttosto il quadro normativo complessivo impone un loro "reciproco adattamento", agevolato anche "dal terzo corpus normativo", ossia il Codice del terzo settore.

(111) Si fa riferimento, in primo luogo, all'introduzione del comma 2-bis dell'art. 1 della suddetta legge da parte dell'art. 12, comma 1, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, il quale stabilisce che "i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede". Secondariamente, come già precisato nelle note n. 94 e 95 del presente elaborato, sono rilevanti i contenuti del PNRR nel settore della cultura e del turismo, che prevedono una forte cooperazione tra attori pubblici e privati per la salvaguardia del patrimonio culturale della Nazione.

veicolare risorse private in favore dell'esercizio di funzioni amministrative nazionali e sovranazionali e a sviluppare un sistema pluralista, policentrico e multidimensionale nel perseguimento degli interessi pubblici, implementando il ruolo dei diversi soggetti pubblici e privati operanti sui differenti livelli territoriali dell'Unione europea, in applicazione dei principi di sussidiarietà orizzontale e di coesione economica, sociale e territoriale<sup>112</sup>.

Le politiche di coesione e i contratti di partenariato per lo sfruttamento delle risorse economiche costituiscono una chiara dimostrazione della prospettiva che si è delineata all'interno dell'ordinamento e, a livello più ampio, dell'Unione europea, ove la costituzione di appositi organismi pubblici di gestione, quale, ad esempio, l'Agenzia per la coesione territoriale, è funzionale alla corretta definizione delle strategie e delle modalità di impiego dei fondi europei per sostenere lo sviluppo e la crescita dei territori locali, ridurre le disparità regionali, aumentare l'occupazione lavorativa e creare nuove potenzialità produttive<sup>113</sup>. D'altronde, è la stessa Costituzione a ricordare la rilevanza di tale profilo, avendo imposto allo Stato di destinare risorse

---

(112) In proposito, si segnalano F. MONCERI, *Il principio di coesione economico-sociale e territoriale come peculiarità dell'ordinamento europeo. Il caso dei servizi pubblici*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile*, Napoli, Jovene editore, 2011, 300 e F. SPAGNUOLO, *La coesione sotto la lente del diritto amministrativo europeo*, in S. CIMINI, e M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, Napoli, Jovene editore, 2011, 167 ss.. In generale, per approfondimenti sulle caratteristiche del principio di coesione, si veda G. DE GIORGI CEZZI e P. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. FERRARA e D. SO- RACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Firenze, Firenze University Press, 2016, 9 ss..

(113) Per approfondimenti sui poteri e sulle funzioni della suddetta Agenzia, nonché sui più recenti contratti di partenariato 2021-2027 per la definizione del quadro strategico nazionale sull'utilizzo dei fondi europei, si veda il sito web [www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it). La funzione dei fondi relativi alle politiche di coesione si sostanzia in uno scambio reciproco: l'ente pubblico concede alle imprese private apposite agevolazioni economiche in cambio del miglior perseguimento dell'interesse pubblico, a tutto vantaggio della collettività di riferimento. Ad esempio, si segnala il Documento "Trent'anni di coesione. Progetti finanziati con i programmi operativi", ottobre 2018, consultabile nel predetto sito web, che illustra la struttura e le finalità dei programmi operativi (che attuano i contratti di partenariato) con cui l'Unione europea ha voluto aiutare le imprese private a perseguire in modo ottimale l'interesse pubblico prescelto (in particolare, vedi il Programma operativo interregionale attrattori culturali, naturali e turismo 2007-2013, con il quale sono stati finanziati interventi di valorizzazione del patrimonio culturale delle Regioni Calabria, Campania, Sicilia e Puglia e, nello specifico misure volte al rafforzamento e alla qualificazione delle infrastrutture e dei servizi per la

aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore degli altri Enti pubblici territoriali “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali”, nonché “per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona”<sup>114</sup>.

E la giurisprudenza costituzionale non ha esitato, nel suo percorso di interpretazione delle norme, a descrivere come “positiva e responsabile” l’azione dei soggetti privati e a sottolineare l’importanza della funzione dell’ente pubblico finalizzata al “riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese”, da raggiungere tramite l’utilizzo di appositi fondi economici che destinano risorse aggiuntive a specifici Enti territoriali in difficoltà: condizione, quest’ultima, necessaria per garantire l’effettivo esercizio dei diritti delle persone che vivono nel territorio dell’Ente di appartenenza<sup>115</sup>.

Nel settore paesaggistico, queste finalità sono condivise anche dal Preambolo della Convenzione europea, che, individuando nel paesaggio una “componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell’Europa”, nonché “un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni”, e ritenendo che esso possa contribuire “al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani”, incentiva sia le istituzioni pubbliche che i cittadini ad investire risorse professionali ed economiche per la tutela di tale bene e ad assumersi le responsabilità inerenti alla sua corretta gestione. Con una precisazione, però, che deve essere tenuta ben presente: la pluralità degli interventi posti in essere dalle autonomie locali e dai cittadini, che è giustificata anche dagli artt. 2 e 5 della Costituzione nei termini di una collaborazione solidale doverosa, deve essere sottoposta alle direttive di un’unica cabina di regia, collocata al livello amministrativo centrale, nel rispetto delle restanti norme costituzionali sul riparto

---

fruizione del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico, adeguandoli ai più alti standard internazionali).

(114) Art. 119, comma 5, Cost.

(115) Sul riconoscimento del ruolo svolto dal soggetto privato nel terzo settore, si rinvia a Corte cost., 20 maggio 2020, n. 131, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (punto 4 in diritto), che riporta l’orientamento giurisprudenziale contenuto nella pronuncia Corte cost., n. 75/1992; sulle modalità di impiego e gestione dei fondi economici da parte degli organismi pubblici, si rimanda a Corte cost., 20 settembre 2021, n. 187, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it) (punto 4.1 in diritto).

delle competenze legislative e finalizzate ad evitare una “parcelizzazione degli interventi” senza una linea guida comune, la cui frammentazione e atomizzazione potrebbe arrecare soltanto un nocumento in punto di tutela e valorizzazione del paesaggio<sup>116</sup>.

Sotto questo punto di vista, i progetti di paesaggio o, nel caso di adozione di un’interpretazione estensiva della nozione di paesaggio, i progetti di territorio, attuati parzialmente o totalmente nella forma partenariale pubblico-privata, possono costituire un valido strumento per programmare efficaci strategie di salvaguardia del paesaggio, che siano fondate sulla disciplina contenuta nel piano paesaggistico elaborato congiuntamente dallo Stato e dalla Regione interessata, ma soprattutto possono rappresentare quell’utile mezzo per rendere partecipi le comunità locali delle attività di miglioramento della qualità di vita dei territori in cui vivono, nel rispetto dei suddetti principi costituzionali di coesione e di sussidiarietà.

#### ABSTRACT

Il saggio affronta, in primo luogo, la problematica dell’individuazione della natura e delle caratteristiche dei c.d. progetti di paesaggio, partendo dallo studio dell’art. 143, comma 8, del Codice dei beni culturali e proseguendo in una disamina delle discipline normative della Convenzione europea del paesaggio, delle legislazioni regionali e delle norme tecniche di attuazione dei piani paesaggistici, con particolare riguardo alla situazione presente nella Regione Toscana. Secondariamente, il saggio analizza il partenariato pubblico-privato quale potenziale modalità di realizzazione ed esecuzione dei progetti di paesaggio, facendo emergere i vantaggi derivanti dall’utilizzo di tale strumento e, al tempo stesso, anche alcuni profili critici di ammissibilità di un suo impiego nel settore culturale.

\* \* \*

*First of all, the paper deals with the problem of identification of the landscape projects, starting from the study of art. 143, clause 8, of the Code of cultural heritage and continuing with an analysis of European Landscape Convention regulation, of regional laws and of the landscape*

---

(116) Si veda la già citata pronuncia Corte cost., n. 74/2021.

*plans rules, with a particular regard to the situation in Tuscany Region. Secondly, the paper examines the public-private partnership like a potential modality of execution of landscape projects, highlighting the advantages deriving from the use of such tool and, at the same time, also some critical profiles about the admissibility of use of this tool into the cultural field.*

## Aporie giurisprudenziali in tema di reato paesaggistico: il concorso con l'abuso edilizio e i casi di estinzione

di ARMANDO FRANCESCO OLIVIERI

**SOMMARIO:** 1. Il rapporto tra reato paesaggistico e abuso edilizio: autonomia delle fattispecie e sanzioni. – 1.1. L'estinzione del reato paesaggistico e la creazione di nuovi volumi o superfici utili. – 2. Gli effetti dell'accertamento di compatibilità paesaggistica sulla sanatoria edilizia. – 2.1 Segue. L'efficacia della prescrizione nel provvedimento di compatibilità paesaggistica: riflessioni critiche nell'ottica della diversificazione della fattispecie. – 3. Il "caso" dell'art. 30 della L. 394/1991: prospettive di armonizzazione della disciplina paesaggistica. – 4. Conclusioni.

**1. – Il concorso tra reato paesaggistico e reato edilizio, oltre a costituire argomento di particolare interesse speculativo, rappresenta una realtà assai ricorrente nella prassi giudiziaria, dovendosi registrare con particolare frequenza casi di interventi edilizi abusivi in aree sottoposte a vincolo dall'Autorità preposta alla tutela del paesaggio e dell'ambiente.**

Come noto, le due fattispecie, sebbene integrabili dalla medesima condotta materiale, rinvergono la propria disciplina in fonti giuridiche separate per oggetto e finalità e sono per tanto da ritenersi ontologicamente distinte ed autonome<sup>1</sup>.

In questo senso si è costantemente espressa la giurisprudenza di legittimità che, maturando un orientamento ormai consolidatosi da decenni, ha rigettato qualsivoglia tentativo di inquadrare nello schema del concorso apparente tra norme le due ipotesi di reato,<sup>2</sup> rispettivamente sanzionate dall'art.181, co.1 del

---

(1) Tale principio veniva dapprima ribadito dalla Corte costituzionale nell'ambito del giudizio di legittimità, promosso con ordinanza del 26.6.2006 dal Tribunale monocratico di Grosseto, avente ad oggetto l'art.181, co.1-*quinquies* del D.Lgs. 42/2004 nella parte in cui non prevedeva anche l'estinzione del concorrente reato edilizio ex art.44 D.P.R. 380/2001 qualora la demolizione dell'opera abusiva fosse stata effettuata volontariamente dal trasgressore prima di essere irrogata d'ufficio dall'autorità amministrativa, o dal giudice con sentenza di condanna.

Richiamando quanto già graniticamente affermato (nelle precedenti ordinanze n.46/2001 e n.327/2000), la Corte ha sancito che "i reati paesistici ed ambientali tutelano il paesaggio e l'ambiente e cioè dei beni materiali (cfr. sentenze numeri 367 e 378 del 2007), mentre i reati edilizi tutelano il rispetto di un bene astratto, e cioè la disciplina amministrativa dell'uso del territorio" (Corte cost., ordinanza del 12.12.2007, n.439).

(2) "Il presupposto della convergenza di norme, necessario perché risulti applicabile la regola sulla individuazione della disposizione prevalente posta dall'art. 15 cod. pen., risulta integrato solo in presenza di un rapporto di continenza tra fattispecie, alla cui verifica deve procedersi attraverso il confronto strutturale tra le norme incriminatrici astrattamente

D.Lgs. 42/2004 e dall'art. 44, co. 1 lett c) del D.P.R. 380/2001, sul presupposto per cui *“mentre la prima disposizione è volta a tutelare il paesaggio e l'ambiente in genere nel suo complesso, come autonoma entità giuridica meritevole di tutela specifica, il D.P.R. n. 380/01 mira alla tutela del territorio sotto il profilo dell'assetto urbanistico nel suo insieme”*<sup>3</sup>.

Peraltro, ad ulteriore conferma della netta separazione tra i due ambiti di disciplina, il soggetto che effettua l'intervento edilizio in area vincolata è tenuto a richiedere il rilascio di due distinte autorizzazioni preventive, l'una riconducibile alla valutazione di conformità dell'opera rispetto ai parametri essenziali di tutela paesaggistico-ambientale, l'altra atta a certificare il rispetto delle prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione urbanistica relative alla trasformazione del territorio.

Con riguardo alla materia edilizia, il legislatore dedica l'intero Capo II del D.Lgs. 380/2001 al permesso di costruire, elencando le seguenti tipologie di intervento sottoposte a preventivo rilascio del titolo abilitativo<sup>4</sup>:

- *interventi di nuova costruzione;*
- *interventi di ristrutturazione urbanistica;*
- *interventi di ristrutturazione edilizia che portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente, nei casi in cui comportino anche modifiche della volumetria complessiva degli edifici ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, – interventi che comportino modificazioni della sagoma o della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti di immobili sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004).*

La disciplina del permesso di costruire si completa con le norme che individuano i soggetti abilitati a richiederlo (vale a dire il proprietario dell'immobile o chiunque abbia comunque titolo

---

*configurate, mediante la comparazione degli elementi costitutivi che concorrono a definire le fattispecie di reato”*. Cass. pen., SS.UU., 22.6.2017, n. 41588.

(3) Su tutte, Cass. pen., Sez. III, 15.6.2001, n. 30866, e Cass. pen., Sez. III, 5.2.1998, n.2704.

(4) Art.10, comma 1 del D.P.R. 380/2001.

per ottenerlo), l'autorità deputata al suo rilascio<sup>5</sup>, nonché l'articolato procedimento di adozione del titolo<sup>6</sup> e l'efficacia temporale<sup>7</sup>.

Per ciò che concerne il profilo paesaggistico, invece, l'art. 146, co. 2 del D.Lgs. 42/2004 dispone che i proprietari, possessori o detentori di immobili ed aree di interesse paesaggistico ai sensi del precedente art. 142 hanno *“l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione”*, a pena di incorrere nei reati previsti dall'art. 181 dello stesso decreto, nel quale coesistono molteplici fattispecie su cui pare opportuno soffermarsi brevemente.

Al primo comma, l'art.181 punisce *“chiunque, senza la prescritta autorizzazione o in difformità di essa, esegue lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici”* con le stesse sanzioni previste dall'art. 44, co. 1 lett. c) del D.P.R. 380/2001<sup>8</sup>, ovvero sia la pe-

---

(5) Ai sensi dell'art.13 del D.Lgs. 380/2001, il permesso è rilasciato dal dirigente o responsabile dello sportello unico “nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e degli strumenti urbanistici” (salvo l'esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione nel caso di mancato rilascio del permesso di costruire entro i termini stabiliti).

(6) L'art.20 prescrive il deposito dell'istanza, corredata dagli elaborati progettuali e dalla dichiarazione di conformità dell'opera a firma del progettista, presso lo sportello unico competente che, entro il termine di 10 giorni, comunica all'interessato il nominativo del responsabile del procedimento. Curata l'istruttoria procedimentale (entro 60 giorni dalla presentazione della domanda) il responsabile formula una proposta di provvedimento se non ravvisa la necessità di apportare modifiche al progetto (in caso contrario, dovrà illustrarne le ragioni fissando un termine entro cui il privato deve dichiarare l'eventuale adesione e provvedere ad integrare la relativa documentazione). Il provvedimento finale è adottato dall' dirigente o responsabile dello sportello unico e notificato all'interessato entro 30 giorni successivi alla proposta del responsabile del procedimento. Decorso inutilmente tale termine, ove il provvedimento non sia stato adottato e non sia stato opposto diniego, si intende formato il cd. silenzio-assenso (fatti salvi i casi in cui sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali).

(7) *“Il termine per l'inizio dei lavori non può essere superiore ad un anno dal rilascio del titolo; quello di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere completata, non può superare tre anni dall'inizio dei lavori. Decorsi tali termini il permesso decade di diritto per la parte non eseguita, tranne che, anteriormente alla scadenza, venga richiesta una proroga. La proroga può essere accordata, con provvedimento motivato, per fatti sopravvenuti, estranei alla volontà del titolare del permesso, oppure in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, o di difficoltà tecnico-esecutive emerse successivamente all'inizio dei lavori, ovvero quando si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari”* (art. 15, co. 2).

(8) La sanzione era già contemplata dall'art.1-sexies della L. 431/1985 (sostituito dall'art. 163, co.1 del D.Lgs. 490/1999, ora art.181, co. 1 del D.Lgs. 42/2004).

na dell'arresto e dell'ammenda, modulate secondo le medesime cornici edittali, irrogabili in caso di condanna per lottizzazione abusiva di terreni o per abuso edilizio consumato in zona sottoposta a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale.<sup>9</sup>

Va precisato che, sebbene la norma parrebbe riferirsi indistintamente a qualunque "bene paesaggistico", indipendentemente dalla modalità di attribuzione della qualifica, tale disciplina è da intendersi destinata ad operare con riferimento ai soli beni individuati *ex lege* (tra i quali rientrano quelli elencati dall'art.142), e ciò in ragione dell'esistenza della specifica previsione, che risulta invece dedicata ai beni vincolati tramite provvedimento amministrativo, contenuta nel successivo comma 1-*bis*, lettera a), dello stesso art.181.

Se, da un lato, è indubbio che il rinvio alle sanzioni applicate in ambito edilizio operato dal primo comma dell'art.181 non giustifichi alcuna pretesa di sovrapposizione tra reato paesaggistico e abuso edilizio, le quali restano fattispecie afferenti a piani di tutela del tutto inconciliabili,<sup>10</sup> dall'altro, non può negarsi che, per effetto della condivisione del trattamento sanzionatorio, la predetta violazione paesaggistica assuma la stessa natura contravvenzionale propria del reato punito dall'art.44 del D.P.R. 380/2001. Tale considerazione è tutt'altro che priva di rilievo pratico se si considera che, oltre alla minore gravità delle sanzioni penali previste dalla legge, la natura contravvenzionale del reato consente di accedere ai meccanismi estintivi previsti dai commi 1-*ter* e 1-*quinquies* dell'art.181 (di cui si dirà nel

---

(9) Nello specifico, la norma prevede l'arresto fino a due anni e l'ammenda da € 15.493 a € 51.645 sia nel caso di lottizzazione abusiva di terreni a scopo edilizio, che in quello di interventi edilizi svolti, in totale difformità o in assenza di permesso, nelle zone sottoposte a vincolo storico, artistico, archeologico, paesistico, ambientale, purché ne consegua una variazione essenziale degli assetti originari.

(10) La condivisione del medesimo trattamento sanzionatorio sarebbe giustificata dall'esigenza di tutelare simultaneamente sia l'integrità dell'ambiente inteso come "bene unitario di rilevante entità sociale", che l'assetto urbanistico del territorio nella sua accezione più ampia. Ciò avrebbe legittimato il ricorso ad un regime punitivo più grave rispetto a quello previsto per gli altri illeciti edilizi di cui alla lett. a) e b) dello stesso art. 44 del D.P.R. 380/01. In questo senso, Cass. pen., Sez. III, 15.6.2001, n. 30866, Visco, Rv. 220101 - 01; Cass. pen., Sez. III, 5.2.1998, n. 2704, DE NUNZIO, Rv. 210279 - 01; Cass. pen., Sez. III, 21.1.1997, n. 2357, Zauli, Rv. 209913)

proseguo della trattazione), così come anche di beneficiare del più breve termine minimo di prescrizione quadriennale.

A ciò si aggiungono, non da ultimo, anche la non punibilità della condotta nella forma del tentativo e l'impossibilità di applicare misure cautelari personali.

Di tali circostanze favorevoli non potevano invece beneficiare le fattispecie sanzionate dal successivo comma 1-*bis*, costruite dal legislatore sull'ipotesi, già accennata, in cui il vincolo paesaggistico del bene abbia origine provvedimento (lettera a), e sul caso in cui l'intervento di trasformazione edilizia abbia prodotto aumenti volumetrici delle strutture originarie (o persino nuove costruzioni) che eccedono gli specifici parametri predefiniti dalla stessa norma (lettera b).<sup>11</sup>

Diversamente da quanto previsto per la contravvenzione avente ad oggetto beni vincolati *ex lege*, infatti, entrambe le ipotesi considerate risultavano sensibilmente inasprite in seguito alle modifiche introdotte dalla Legge 15 dicembre 2004, n.308, con cui venivano rimodellate in forma di delitto punito con la più grave pena della reclusione, da uno a quattro anni, in caso di condanna per l'esecuzione di lavori non autorizzati su immobili o aree dichiarate di "notevole interesse pubblico" con apposito provvedimento, ovvero in conseguenza di un ampliamento illegittimo delle volumetrie preesistenti (senza doversi distinguere, in questo ultimo caso, tra vincolo provvedimento e vincolo legale).

La novella dell'art.181, tuttavia, non rimase indenne da osservazioni critiche che ritenevano squilibrata l'equiparazione delle due fattispecie abusive descritte nel comma 1-*bis* della norma, sia sotto il profilo sostanziale che sanzionatorio, giacché tali condotte incidono materialmente sul bene paesaggistico con intensità del tutto differenti.<sup>12</sup> In particolare, se il ricorso ad una tu-

---

(11) Il reato punito dall'art. 181, co. 1-bis, lett. b) è consumato qualora gli interventi edilizi "abbiano comportato:

- un aumento dei manufatti superiore al trenta per cento della volumetria della costruzione originaria;

- in alternativa, un ampliamento della medesima superiore a settecentocinquanta metri cubi;

- una nuova costruzione con una volumetria superiore ai mille metri cubi".

(12) Sul tema si consulti A. NATALINI, "Primi spunti problematici sul nuovo delitto di alterazione del paesaggio", nota a Cass. pen., Sez. III, 9 novembre 2005, n. 45609, Pastore,

tela maggiormente rigorosa appariva adeguato con riferimento alle opere di notevole impatto volumetrico, in quanto giustificato dalla gravosa entità della lesione al bene tutelato, lo stesso non poteva dirsi per tutti gli interventi edilizi realizzati in costanza di un vincolo provvedimentale che, tuttavia, non comportavano un aumento delle volumetrie originarie eccedente i limiti quantitativi individuati dall'art. 181, comma 1-*bis* lett. b).

Da simili premesse era conseguenza logica dedurre che, tenuto conto del minor grado di offensività che ne caratterizza la portata, gli interventi abusivi di lieve impatto espletati in costanza di un vincolo provvedimentale andavano sottoposti al medesimo regime sanzionatorio previsto per i beni vincolati da espresa prescrizione legislativa, tanto in virtù dell'identità sostanziale delle due condotte, quanto del fatto che le stesse differivano solamente in quanto a modalità di attribuzione del vincolo.

Posta in termini più generali, la questione finiva per investire il tema della libertà di scelta del regime punitivo su cui modellare le fattispecie di reato, nonché dei conseguenti limiti di giudizio oltre i quali non può spingersi "l'arbitrio" del legislatore. Affermando la necessità di un assennato bilanciamento tra valutazione discrezionale della pena e concreta lesività della condotta, la Corte costituzionale ha più volte affermato il principio in base al quale *"la discrezionalità di cui gode il legislatore nel delineare il sistema sanzionatorio penale trova il limite della manifesta irragionevolezza e dell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione"*<sup>13</sup>, dovendosi, in questi casi, ritenere legittimo l'intervento del giudice in sede di rimodulazione del trattamento sanzionatorio, giacché si ravvisa un'irragionevole discriminazione tra condotte che, invece, sono oggettivamente assimilabili<sup>14</sup>.

---

in *Cass. pen.*, 2006, pp. 2098-2099. Sul punto anche G. CIVELLO, voce *"Bellezze naturali (tutela penale)"*, in *Dig. pen.*, V Agg., a cura di A. GAITO, Torino, 2010, pp.81 e ss. L'A. riteneva irragionevolmente sproporzionata la sanzione prevista dalla legge per gli illeciti commessi su beni vincolati in via provvedimentale, tenuto conto che tali fattispecie sono reati di pericolo astratto a carattere formale.

(13) Corte cost., sentenza del 7.4.2014, n. 81; *ex plurimis*, sentenze n. 394/2006, n. 324/2008, n. 161/2009 e n. 68/2012.

(14) Tale intervento sarebbe invece precluso laddove le due condotte non fossero materialmente sovrapponibili, in conformità all'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale *"se non si riscontra una sostanziale identità tra le fattispecie prese in considerazione, e si rileva invece [...] una sproporzione sanzionatoria rispetto a condotte più gravi, un*

L'applicazione pratica del criterio ora enunciato indusse il Giudice delle leggi a dichiarare costituzionalmente illegittime le modifiche dell'art.181 introdotte con L. n. 308/2004, all'esito della questione sollevata dal Tribunale di Verona con ordinanza del 6.8.2016, per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione.

In particolare, avendo ritenuto irragionevole la disparità di trattamento sanzionatorio tra fattispecie analoghe, la Consulta concludeva disponendo *“la riconduzione delle condotte incidenti sui beni provvedimenti alla fattispecie incriminatrice di cui al comma 1, salvo che, al pari delle condotte incidenti sui beni tutelati per legge, si concretizzino nella realizzazione di lavori che comportino il superamento delle soglie volumetriche indicate al comma 1-bis”*<sup>15</sup>.

L'intervento di riqualificazione della fattispecie operato dalla Corte, che si iscrive nel consistente filone giurisprudenziale incentrato sul binomio “eguaglianza-ragionevolezza in materia

---

*eventuale intervento di riequilibrio di questa Corte non potrebbe in alcun modo rimodulare le sanzioni previste dalla legge, senza sostituire la propria valutazione a quella che spetta al legislatore”* (Corte cost., sentenza. n. 22 del 2007).

(15) Corte Cost., sentenza del 11.1.2016, n.56. Particolarmente significativo è il passaggio motivazionale che si riporta di seguito: *“con le modifiche apportate all'art. 181 del codice dalla legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) il legislatore è tuttavia tornato a distinguere le fattispecie. Nel fare ciò, non solo ha invertito la risposta sanzionatoria, punendo più gravemente le condotte incidenti su beni sottoposti a vincoli puntuali rispetto a quelle incidenti su beni vincolati per legge, ma ha anche delineato un complessivo trattamento sanzionatorio delle prime di gran lunga più severo rispetto a quello riservato alle seconde. Ed infatti, i lavori eseguiti sui beni vincolati in via provvedimento senza la prescritta autorizzazione o in difformità da essa integrano sempre un delitto e sono puniti con la reclusione da uno a quattro anni; mentre i lavori eseguiti sui beni vincolati per legge integrano una contravvenzione e sono puniti con l'arresto fino a due anni e l'ammenda da 30.986,00 a 103.290,00 euro, a meno che non costituiscano, ai sensi dell'art. 181, comma 1-bis, lettera b), opere di notevole impatto volumetrico, nel qual caso sono puniti alla stessa stregua dei primi. Solo per i reati commessi su beni sottoposti a vincolo legale, poi, operano, alle condizioni specificamente previste, le cause di non punibilità e di estinzione del reato rispettivamente introdotte dai commi 1-ter e 1-quinquies.*

*Si è dunque in presenza di una legislazione ondivaga, non giustificata né da sopravvenienze fattuali né dal mutare degli indirizzi culturali di fondo della normativa in materia; e già questo è sintomo di irragionevolezza della disciplina attuale.*

*Tale irragionevolezza è resa poi manifesta dalla relevantissima disparità tanto nella configurazione dei reati (nell'un caso delitto, nell'altro contravvenzione), quanto nel trattamento sanzionatorio, in relazione sia alla entità della pena che alla disciplina delle cause di non punibilità ed estinzione del reato”.*

penale”<sup>16</sup>, ha quindi reso possibile estendere la disciplina dell’accertamento postumo di compatibilità paesaggistica (ex art. 181, co. 1-ter), nonché la causa di estinzione del reato per ravvedimento operoso (ex art. 181, comma 1-quinquies), a tutte le condotte incidenti su beni dichiarati paesaggistici per via provvedimento, a condizione che essi non eccedano i limiti di ampliamento volumetrico sanzionati dal comma 1-bis.<sup>17</sup>

Ciò non ha comunque impedito di rilevare la sussistenza di effetti potenzialmente pregiudizievoli derivanti dalla conversione del suddetto delitto in reato contravvenzionale, sebbene quelli in “*bonam partem*” rimangano comunque prevalenti: da un lato, infatti, la pronuncia della Corte Costituzionale consentirebbe la punibilità della condotta abusiva anche a titolo di colpa; dall’altro, la riqualificazione in contravvenzioni di tutti gli interventi espletati su beni vincolati in via provvedimento (eccettuati quelli di notevole impatto), comporterebbe un’ingiusta riduzione di tutela nel momento in cui si pongono in essere gravi deturpazioni del paesaggio, senza che risultino violati i limiti di incremento delle volumetrie indicati dall’art. 181, co. 1-bis<sup>18</sup>.

Proprio tale ultima obiezione, d’indubbia coerenza rispetto all’esigenza di tutelare in modo effettivo i beni paesaggistici, testimonia quanto sia complesso adottare decisioni di politica criminale in *subiecta materia*, dal momento che quest’ultima è

---

(16) Sul punto, A. NATALINI, *La “contravvenzionalizzazione” del delitto paesaggistico: il sacrificio del precetto (e del giudicato) in nome della (ir)ragionevolezza sanzionatoria*, commento a Corte cost., sent. 23 marzo 2016, n.56, in *Diritto Penale Contemporaneo* del 16.4.2016, p. 3.

L’Autore evidenzia il carattere eccezionale del nuovo approdo cui giunge la giurisprudenza costituzionale, definendo l’approdo cui giunge la Corte “*un unicum senza precedenti*”.

(17) Così ancora A. NATALINI, *La “contravvenzionalizzazione” del delitto paesaggistico (...)*, *op. cit.* p. 19.

(18) “*Si pensi allo sbancamento di un punto panoramico con abbattimento di alberi monumentali (una collina, la cima di un monte), o alla cementificazione di un giardino botanico di non comune bellezza per ricavarci un parcheggio, tutte condotte prima ricadenti nell’art. 181, comma 1 bis lett. a), e ora (irragionevolmente?) punibili ex art. 181, comma 1, D.Lgs. n. 42/2004, con la stessa pena prevista, ad esempio, per la realizzazione di una piccola veranda abusiva in una villetta degli anni ’70 in zona sottoposta a vincolo ex lege (magari entro la fascia di rispetto di un fiume inquinato della pianura padana)*”. Così si esprime RUGA RIVA, “*La Corte costituzionale riscrive il delitto paesaggistico: “rime obbligate” o possibili dissonanze?*”, in *Diritto Penale e Processo* n.6 del 2016, p. 883.

stratificata in fattispecie multiformi e non riassumibili da un'unica e puntuale disposizione normativa, quandanche ne fosse astrattamente condivisibile la *ratio*.

L'analisi normativa e giurisprudenziale fornisce dunque la misura della distanza che separa le contravvenzioni edilizie dalle ipotesi di reato paesaggistico contemplate nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, nonostante, negli specifici casi evidenziati, le due discipline condividano lo stesso regime punitivo. Va precisato che l'identità delle sanzioni coinvolge, tuttavia, la sola pena principale dell'arresto e dell'ammenda, senza estendersi alle ulteriori sanzioni accessorie, per cui resta applicabile la misura della demolizione del manufatto abusivo<sup>19</sup>, nell'ipotesi di reato edilizio, laddove invece la condanna per il reato paesaggistico comporta sempre la riduzione in pristino<sup>20</sup>.

Sebbene le due sanzioni appaiano *prima facie* coincidenti in ragione della comune funzione ripristinatoria assoluta, la Suprema Corte ne ha più volte considerato natura e contenuti "osservando, in una occasione, che i due ordini possono avere un contenuto identico o differenziato a seconda della fattispecie concreta cui si riferiscono (Sez. 3, n. 39001 del 26/09/2007, P.G. in proc. Salemmè, Rv. 237817) ed, in altre, riconoscendo all'ordine di rimessione, che comprende tutte le ipotesi di alterazione del paesaggio e comporta la reintegrazione totale del bene nell'area protetta, un carattere di maggiore completezza ed effettività rispetto alla demolizione prevista in materia urbanistica (Sez. 3, n. 10032 del 15/01/2015, Cacace e altro, Rv. 262753). L'ordine di rimessione in pristino ha, effettivamente, un maggiore ambito di operatività rispetto all'ordine di demolizione, comprensiva dell'abbattimento del manufatto abusivo e non può pertanto definirsi con esso coincidente, sicché il suo mantenimento, in presenza di una sentenza di assoluzione dal reato paesaggistico originariamente contestato unitamente alla violazione urbanistica per la quale interviene condanna e conseguente ordine di demolizione ai sensi dell'art. 31, comma 9 D.P.R. 380/01 non può ritenersi giustificato"<sup>21</sup>.

A ben vedere, il "rapporto di continenza" delineato dalla

---

(19) Art. 33, co. 1, D.P.R. 380/2001.

(20) Art. 181, co. 2, D.Lgs. 42/2004.

(21) Cass. pen., Sez.III, 12.7.2019, n. 30692.

giurisprudenza di legittimità, per cui la riduzione in pristino costituisce misura che può “incorporare” il più ristretto ordine di demolizione, si mostra indubitabilmente coerente con la natura e le finalità proprie delle discipline giuridiche di tutela del paesaggio, poste a presidio di realtà multiformi e particolareggiate che, pertanto, legittimano il ricorso a strumenti di ripristino aventi una portata decisamente maggiore dell’abbattimento di un fabbricato abusivo per violazione delle prescrizioni urbanistiche. Ne consegue che la sanzione della riduzione in pristino è potenzialmente suscettibile di configurazioni variabili a seconda dell’entità della lesione al bene paesaggistico effettivamente riscontrata nel singolo caso, cui dovrà quindi porsi rimedio ristabilendo l’assetto territoriale originario, potendo essa coincidere integralmente con la rimozione dei manufatti abusivi ovvero limitarsi a disporre un ripristino solo parziale dello *status quo ante* dei luoghi danneggiati dall’illecito, senza perciò comportare la demolizione dell’intera opera edilizia realizzata. La diversa funzionalità delle due sanzioni accessorie conferma, ancora una volta, quanto gli impianti normativi disciplinanti la materia edilizia e quella paesaggistica si ramifichino lungo direttrici parallele che, pur incrociandosi in taluni casi, non sono mai sovrapporsi.

**1.1.** – Si è già anticipato che la normativa vigente in materia di tutela paesaggistica prevede espressamente la non punibilità del reato *ex art.* 181, co.1 (e, in seguito a declaratoria di illegittimità costituzionale, anche delle condotte sanzionate dalla lettera a) del comma 1-*bis*) qualora ricorrano due specifici casi:

- accertamento postumo della compatibilità paesaggistica dell’intervento non autorizzato in aree o su immobili sottoposti a vincolo paesaggistico (art. 181, co. 1-*ter*);
- rimessione in pristino delle aree o degli immobili soggetti a vincoli paesaggistici da parte del trasgressore, “*prima che venga disposta d’ufficio dall’autorità amministrativa, e comunque prima che intervenga la condanna*” (art. 181, co. 1-*quinq.*).

Tale ultimo istituto, spesso appellato come causa di estinzione del reato per “ravvedimento operoso”, veniva introdotto nel Codice dall’art. 1, comma 36, lett. c) della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (“*Delega al Governo per il riordino, il coordinamento*

*e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione*"), al fine di incentivare il ripristino immediato dello *status quo ante* ed evitare al trasgressore, che si attiva prontamente (su base volontaria) per rimuovere gli effetti negativi del proprio operato, la possibilità di incorrere in una condanna in sede penale.

A ben vedere, la previsione rientra nel novero delle numerose "misure di incentivo" più volte promosse dal legislatore, nell'ambito delle sue scelte di politica legislativa, che ne testimoniano il significativo interesse verso forme di tutela effettiva dei beni paesaggistico-ambientali espletate senza l'intervento dell'autorità pubblica<sup>22</sup>. La *ratio* della norma evidenzia quanto l'esigenza di porre immediato rimedio alla lesione sia da ritenersi prevalente rispetto alla stessa pretesa punitiva dello Stato, azzerata in conseguenza dell'estinzione del reato, con rilevanti effetti deflattivi del contenzioso a beneficio della macchina processuale.

Assume particolare interesse la vicenda relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 181, co. 1-*quinquies*, sollevata dal Tribunale penale di Grosseto del 26.6.2006, le cui censure erano motivate non da ragioni di generica inopportunità della disciplina estintiva, quanto piuttosto dalla circostanza per cui il ripristino dello stato dei luoghi determinava la non punibilità del reato paesaggistico, ma non l'estinzione del concorrente abuso edilizio. La doglianza, invero, era articolata sulla seguente argomentazione: *"il principio di uguaglianza non può ritenersi violato solo nell'ipotesi di trattamento differenziato di situazioni identiche, bensì pure in quella di trattamento identico di fattispecie dotate di offensività diversa e quindi, a maggior ragione, anche nel caso di specie, dove un trattamento più sfavorevole viene riservato alla fattispecie penale oggettivamente meno grave"*.

La questione emergeva nel corso di un processo a carico di tre soggetti, imputati dei reati di cui all'art. 20, co. 1, lettera c) della

---

(22) Si considerino, a titolo di esempio, le attenuanti speciali (riduzione della pena da metà a due terzi) previste in favore dei trasgressori che, prima del giudizio penale o dell'ordinanza-ingiunzione, riparino volontariamente le conseguenze dannose dei reati posti a tutela delle acque (art.140 del D.Lgs. 152/2006, recante *"Norme in materia ambientale"*). Lo stesso Decreto contempla, inoltre, il beneficio della sospensione condizionale della pena in caso di condanna per reati relativi alla gestione del ciclo dei rifiuti, in favore degli imputati che provvedano all'esecuzione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino (artt. 139, 255, 257 e 260).

L. n. 47/1985 (sostituito dall'art. 44, co. 1, lettera c) del D.P.R. 380/2001), e all'art. 163 del D.Lgs. 490/1999 (sostituito dall'art. 181, co. 1, del D.Lgs. 42/2004), per aver realizzato opere edilizie in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, in assenza della concessione edilizia e del nulla osta dell'autorità preposta alla tutela del paesaggio, cui seguiva il ripristino volontario dello stato originario dei luoghi. Il giudice rimettente riteneva quindi irragionevole la circostanza per cui la condotta riparatoria, avendo comportato la rimozione delle stesse opere di ingegneria realizzate in violazione della normativa urbanistica, non provocasse anche l'estinzione di tale ultimo reato, e ricordava i precedenti pronunciamenti con cui la Consulta aveva *“ritenuto possibile estendere l'ambito di una previsione eccezionale o derogatoria quando tra il caso ricompreso e quello escluso ricorra l'eadem ratio derogandi, non potendo ritenersi che la salvaguardia della discrezionalità legislativa esima il giudice delle leggi dal valutare se non vi siano manifesti motivi di irrazionalità”*<sup>23</sup>.

Non può sfuggire, tuttavia, che la totale parificazione dei due casi invocata dal Tribunale (tra l'ipotesi di trattamento differenziato di situazioni identiche e quella dell'identico trattamento di condotte invece diverse per gravità) si fondava unicamente sulla considerazione dell'aspetto formale dei due reati, e, nello specifico sulle peculiarità del regime sanzionatorio previsto dalla legge, con ciò trascurando la connessione sostanziale che lega la singola fattispecie incriminatrice al proprio specifico oggetto di tutela.

Come si è già precisato (v. paragrafo precedente), è certamente possibile che due fattispecie di reato, differenti per oggetto e finalità, condividano il medesimo trattamento sanzionatorio nel momento in cui il legislatore ritiene parificabili, sotto un profilo prettamente “quantitativo”, gli effetti negativi conseguenti alla consumazione delle relative condotte illecite. Tale condivisione, però, non implica automaticamente la parificazione “sostanziale” dei due reati, dovendosi all'opposto constatare che gli stessi presupposti cui la legge ne subordina l'estinzione restano diversi, proprio in quanto sono diversi i beni giuridici rispettivamente tutelati.

In questo senso si esprimeva la Corte costituzionale che, nel

---

(23) Ci si riferisce alle ordinanze della Corte costituzionale n.185 del 1995 e n.484 del 1994.

dichiarare infondata la questione di legittimità, fondava la propria motivazione essenzialmente su due argomenti logici tra loro complementari, l'uno attinente a ragioni di politica criminale, l'altro vertente proprio sulla specificità delle due fattispecie considerate.

Se, da un lato, la scelta legislativa di non estendere l'effetto estintivo della riduzione in pristino è da considerarsi pienamente ragionevole *“dacché eviterebbe che l'art. 181, comma 1-quinquies, del d.lgs. n. 42 del 2004 possa risolversi in una incentivazione alla commissione di violazioni paesaggistiche, in quanto anche in caso di riduzione in pristino residua comunque la punibilità del soggetto attivo in relazione al reato di cui all'art. 44, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001”*, dall'altro, pur essendo condivisa da entrambi la natura di reato di pericolo *“la diversità degli oggetti “finali” protetti dai due reati giustifica discipline sanzionatorie e fattispecie estintive differenziate”* e, pertanto, *“la materialità del bene paesaggistico-ambientale conferisce un valore essenziale alla rimessione in pristino del paesaggio e dell'ambiente, alla quale, in definitiva, tende l'intero sistema sanzionatorio in questa materia”*<sup>24</sup>.

Sensibilmente diversa è invece la disciplina relativa all'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica. L'operatività della misura non è dissimile dal meccanismo già collaudato nel settore edilizio, con l'adozione del cd. *“permesso di costruire in sanatoria”*<sup>25</sup>, e comporta l'estinzione dei reati paesaggistici qualora vengano soddisfatti i requisiti che la legge individua per tale specifico ambito di tutela.

L'art.181, co. 1-ter del D.Lgs. 42/2004 stabilisce, infatti, che *“qualora l'autorità amministrativa competente accerti la compatibilità paesaggistica secondo le procedure di cui al comma 1-quater, la disposizione di cui al comma 1 non si applica:*

---

(24) Corte cost., ordinanza del 12.12.2007, n.439.

(25) Il permesso di costruire in sanatoria è rilasciato, ai sensi dell'art. 36 del D.P.R. 380/2001, qualora l'intervento sia stato realizzato in assenza del titolo abilitativo, o in difformità da esso, ovvero nell'ipotesi di mancata segnalazione certificata di inizio attività (per gli interventi di cui all'art. 23, comma 1) o in difformità da quest'ultima, fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative. Il legislatore, tuttavia, subordina il rilascio della sanatoria alla condizione per cui l'intervento risulti conforme tanto alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della sua realizzazione, quanto a quella vigente al momento della presentazione della domanda (cd. doppia conforme).

1. a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;

2. b) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;

3. c) per i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380".

La normativa richiamata ha natura eccezionale, in quanto deroga al principio generale per il quale l'autorizzazione paesaggistica non può essere rilasciata successivamente alla realizzazione, anche solo parziale, degli interventi abusivi. Invero, tale principio trova ancora collocazione nell'enunciato dell'art.146, comma 4, sebbene la stessa norma ne escluda l'applicazione nei "casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5" del Codice, vale a dire nelle ipotesi di accertamento di compatibilità rilasciato *ex post*, non previste nella formulazione originaria del D.Lgs. 42/2004. Come noto, infatti, anche questa seconda causa di non punibilità del reato paesaggistico (unitamente all'ipotesi di ripristino volontario) è frutto delle modifiche introdotte con Legge n. 308 del 2004, consistenti appunto nell'aggiunta dei commi 1-ter e 1-quater all'art. 181 (laddove il citato art. 167 veniva successivamente modificato dall'art. 27 del D.Lgs. 157/2006).

A mente dell'art. 181, co. 1-quater, il procedimento per il rilascio del cd. "condono ambientale" si avvia con apposita domanda del proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area, presentata all'autorità preposta alla gestione del vincolo che dovrà necessariamente pronunciarsi entro il termine perentorio di 180 giorni. Ai fini di tale determinazione, è indispensabile l'acquisizione del parere vincolante della Soprintendenza sulla effettiva compatibilità paesaggistica dell'intervento, reso non oltre il termine di 90 giorni dal deposito dell'istanza.

Il legislatore ha dunque subordinato l'estinzione del reato paesaggistico per accertamento postumo ai soli casi in cui le opere, realizzate in assenza di autorizzazione, abbiano minima rilevanza o consistenza, in modo da non incidere

sull'integrità del bene ambiente oltre la soglia della ragionevole tollerabilità.

Sono ritenuti tali, come evidenziato dalla norma, i lavori di manutenzione ordinaria o straordinaria<sup>26</sup>, le opere edilizie assentite ma realizzate con l'impiego di materiali diversi rispetto a quelli indicati in progettazione, nonché gli interventi di lieve entità che non abbiano ampliato la volumetria preesistente, o da cui non sia derivata la creazione di volumi o nuove superfici utili<sup>27</sup>.

Sebbene il riferimento all'utilità dei nuovi "volumi" o "superfici utili" appaia facilmente intellegibile, i due concetti sono stati oggetto di molteplici letture ed interpretazioni, in specie nell'ambito della giurisprudenza amministrativa, che non sempre si sono rivelate concordanti.

Un primo orientamento, espresso dai Tribunali amministrativi regionali, escludeva l'uguaglianza dei due parametri ai fini della sanatoria paesaggistica, affermando che l'utilità del volume (o delle superfici) è suscettibile di essere valutata diversamente a seconda del settore di tutela considerato. Nell'ambito della disciplina urbanistica, era da ritenersi "utile" il volume/superficie che comportava un effettivo consumo del suolo computabile negli

---

(26) Nel distinguere le due categorie, l'art. 3, co.1, del D.P.R. 380/2001 definisce interventi "di manutenzione ordinaria" le opere di "riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti". Rientrano invece nel novero degli interventi "di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie "per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici", (purché non comportino alterazioni della volumetria complessiva oppure delle destinazioni d'uso degli edifici tali da implicare un incremento del carico urbanistico), cui si aggiungono gli interventi di "frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere" (anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico, purché non sia modificata la volumetria complessiva o la destinazione d'uso degli edifici), ed infine "le modifiche ai prospetti degli edifici legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio ovvero per l'accesso allo stesso", (a condizione che non pregiudichino il decoro architettonico dell'edificio, che l'intervento sia conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia, e non si tratti di immobili tutelati ai sensi del D.Lgs. 42/2004.

(27) Con circolare n. 33 del 26.6.2009, il Ministero per i Beni e le Attività Culturali ha fornito indicazioni in ordine alla distinzione tra i concetti di "volume" e "superficie utile", specificando che il primo consta di un manufatto costituito da parti chiuse, emergente dal terreno o dalla sagoma di un edificio preesistente, e può ospitare una qualsiasi destinazione d'uso. Per "superficie utile, invece, si intende *qualunque superficie utile, qualunque sia la sua destinazione. Sono ammesse le logge, i balconi nonché i portici, collegati al fabbricato, aperti su tre lati contenuti entro il 25% dell'area di sedime del fabbricato stesso*".

indici edificatori, laddove invece, sotto il profilo paesaggistico, tale valutazione non andava limitata ai soli interventi edilizi in grado di provocare un aggravio del carico urbanistico, dovendosi piuttosto considerare l'impatto dell'opera sull'assetto originario del territorio e, dunque, la possibilità che il nuovo volume-superficie modificasse irreversibilmente la conformazione dell'area sottoposta a vincolo, qualunque fosse la sua destinazione<sup>28</sup>.

Ne derivava che l'accertamento di compatibilità paesaggistica non poteva essere rilasciato qualora l'intervento edilizio avesse prodotto una qualunque "trasformazione" dell'ambiente circostante, di entità tale da comprometterne i valori estetici e culturali, anche laddove fosse consistito in una rimodulazione degli spazi preesistenti senza la creazione di nuovi volumi urbanisticamente rilevanti.

Tuttavia, la massima accolta nella prevalente giurisprudenza regionale non incontrava il favore del massimo giudice amministrativo che, al contrario, ha sovvertito il predetto orientamento enunciando l'opposta necessità di vincolare la nozione di "nuovo volume o superficie utile" ai più rigidi parametri tecnico-giuridici fatti propri dalla normativa vigente in materia edilizia, con l'effetto di impedire l'accertamento di compatibilità in costanza di un aggravio del carico urbanistico<sup>29</sup>.

Ultimo significativo approdo ermeneutico è rappresentato dalla recente pronuncia con cui lo stesso Consiglio di Stato ha fornito una terza e risolutiva chiave di lettura<sup>30</sup>, fondata sul ri-

---

(28) In particolare, nella giurisprudenza amministrativa regionale si era affermato il principio in base al quale "*nei giudizi paesistici è utile solo il volume percepibile come ingombro alla visuale o come innovazione non diluibile nell'insieme paesistico. Un volume irrilevante ai fini urbanistici potrebbe creare un ingombro intollerabile per il paesaggio, e in questo caso sarebbe senz'altro classificabile come utile in base ai parametri estetici attraverso cui viene data protezione al vincolo paesistico. Reciprocamente, un volume utile ai fini urbanistici potrebbe non avere alcun impatto sul paesaggio, e dunque, in assenza di danno per l'ambiente, non potrebbe costituire un presupposto ragionevole per l'applicazione di una misura ripristinatoria*" (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 11.6.2019, n. 1319; *ex plurimis*, T.A.R., Lombardia, Milano, Sez. II, 8.5.2019, n.1033; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 1.2.2018, n. 712, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 22.03.2016, n. 402)

(29) Cons. di Stato, Sez. VI, 6.4.2020, n. 2250.

(30) Ci si riferisce a Cons. di Stato, sez. VI, 26.4.2021, n. 3352. Nella fattispecie, il Comune di Cava de' Tirreni rigettava la richiesta di sanatoria edilizia, ex art. 36 del D.P.R. 380/2001, presentata dai proprietari di immobili adiacenti, sottoposti a lavori di ristrutturazione edilizia con cui, secondo il Comune, era stata ampliata la superficie del terrazzo esterno ed innalzato il tetto dei vani adibiti all'uso di garage. Trattandosi di area

corso ai concetti di superficie acquisiti nel Regolamento Edilizio Tipo, approvato con Intesa Stato-Regioni (pubblicata in G.U. n. 268 del 16.11.2016). Nello specifico, si distingue tra superficie utile (SU), consistente nella “*superficie di pavimento degli spazi di un edificio misurata al netto della superficie accessoria e di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre*”, e superficie accessoria (SA), composta dalla “*superficie di pavimento degli spazi di un edificio aventi caratteri di servizio rispetto alla destinazione d’uso della costruzione medesima, misurata al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci e vani di porte e finestre*” ivi comprendendo anche “*i ballatoi, le logge, i balconi e le terrazze*”. Va osservato, invero, che la normativa urbanistica aveva già fatto ampio ricorso alle nozioni tecniche di superficie utile e accessoria<sup>31</sup>, e che tale distinzione era stata avallata dalla giurisprudenza amministrativa ben prima di quest’ultima pronuncia<sup>32</sup>. Ad ogni modo, il puntuale rinvio ai criteri adottati dal R.E.T. per vagliare l’ammissibilità dell’istanza di sanatoria paesaggistica, rappresenta una sorta di “compromesso” che sembra poter mediare le opposte interpretazioni della nozione di superficie utile.

Ed infatti, se è vero che l’aumento delle superfici resta valutabile alla stregua del criterio tecnico-giuridico di incremento del carico urbanistico, non può trascurarsi che l’unico ampliamento rilevante, ai fini dell’esclusione del condono, dovrà riguardare la sola categoria della superficie utile, che, come asserito nel regolamento edilizio-tipo, costituisce misura solo parziale del più ampio parametro di superficie totale (o lorda). Ne consegue che l’accertamento postumo di compatibilità paesaggistica sarà

---

sottoposta vincolo paesaggistico, il diniego della sanatoria edilizia era quindi dovuto all’impossibilità di ottenere il preventivo accertamento di compatibilità ex art. 167, co. 4 del D.Lgs. 42/2004, giacché l’asserito aumento di superficie lorda non era ritenuto incompatibile con i requisiti previsti dalla legge per l’ottenimento del cd. “condono ambientale”. Tuttavia, gli accertamenti tecnici disposti dal giudice amministrativo consentivano di escludere che i lavori avessero comportato gli incrementi di superficie rilevati dal Comune, con conseguente illegittimità del diniego alla sanatoria edilizia. Il Consiglio concludeva ammettendo i ricorrenti alla valutazione di compatibilità paesaggistica dei lavori da rimettere alla competente Soprintendenza.

(31) Si considerino, a titolo esemplificativo, gli artt. 5 e 6 D.M. del 2.8.1969, l’art. 3 D.M. del 10.5.1977, l’art. 1 D.M. del 26.4.1991 e, infine, l’art. 6 D.M. del 5.8.1994.

(32) Cons. di Stato, Sez. VI, 13.5.2016, n. 1945; si consulti anche Cons. di Stato, Sez. VI, 1.12.2014, n. 5932.

precluso non da qualunque aumento volumetrico che aggravi il carico urbanistico (come soleva affermarsi in precedenza), bensì soltanto dall'intervento abusivo cui segua l'espansione degli indici di SU, rendendosi quindi necessario espletare tutti gli specifici accertamenti tecnici utili ad individuare il tipo di superficie modificato dall'opera edilizia.

Per quanto apprezzabile, il tentativo di armonizzare gli ambiti definitivi operato dal Consiglio di Stato non risolve alcune perplessità legate alla concreta efficacia dei "nuovi" parametri di valutazione. È indubbio che il ricorso alle categorie proprie della disciplina urbanistica limiti l'estensione dei poteri decisori esercitabili dal giudice, sia penale che amministrativo, il cui giudizio dovrà quindi vertere unicamente sull'eventuale ampliamento delle superfici utili, senza mai estendersi ad ulteriori valutazioni comunque legate all'incidenza dell'opera sull'ambiente circostante. Ciò appare condivisibile, in linea di principio, se si considera che tale attività di apprezzamento del danno è normalmente riservata all'autorità amministrativa preposta alla tutela del vincolo e, nello specifico, alla competente Soprintendenza, chiamata a rendere il parere vincolante di conformità nell'ambito del procedimento di rilascio dell'accertamento postumo. L'intervento del giudice, pertanto, si tradurrebbe in un mero accertamento tecnico-formale ancorato al riscontro della violazione di parametri "quantitativi" che, se accertata, determinerebbe la punibilità dell'imputato.

La questione diventa più complessa qualora ci si chieda se il criterio urbanistico vincoli anche la stessa autorità amministrativa, o se, al contrario, quest'ultima possa adottare un'interpretazione estensiva del concetto di "creazione di superficie utile" che non coincida con l'incremento, urbanisticamente rilevante, delle volumetrie preesistenti.

A parere di chi scrive, la natura peculiare della disciplina paesaggistica e le sue finalità di tutela inducono a preferire la tesi della valutazione "qualitativa" dell'intervento, non potendosi prescindere dalla considerazione complessiva dell'impatto ambientale sulla conformazione del territorio. Ciò porta a ritenere che, nel vagliare l'effettiva incidenza dell'opera sul territorio, la Soprintendenza possa rilevare qualunque alterazione incompatibile col valore storico, estetico e culturale del paesaggio

che non risulti circoscritta ai soli casi di variazione dell'assetto urbanistico.

È particolarmente significativo constatare quanto il contrasto tra le due opposte interpretazioni si rifletta ulteriormente nel mancato coordinamento tra giurisdizioni, rimarcato dalla recentissima giurisprudenza di legittimità. Distanziandosi dai criteri affermati dal Consiglio di Stato, infatti, la Suprema Corte ribadisce la propria spiccata propensione all'utilizzo delle nozioni "estese" di volume e superficie utile<sup>33</sup>. Si legge, nel testo della sentenza in nota, che *"secondo il costante insegnamento di questa Corte, ai fini della qualificazione del fatto reato come contravvenzione, ai sensi dell'art. 181, comma 1, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, o come delitto, ai sensi dell'art. 181, comma 1-bis, dello stesso decreto, la nozione di "volumetria" deve essere individuata prescindendo dai criteri applicabili per la disciplina urbanistica e considerando l'impatto dell'intervento sull'originario assetto paesaggistico del territorio (Sez. 3, n. 23028 del 24/06/2020, Rv. 279708 – 01; Sez. 3, n. 16697 del 28/11/2017, dep. 2018, Rv. 272844 – 01), sicché la nozione di "volumetria" – al pari di quella di "superficie utile" di cui al comma 1-ter, lett. a), della stessa disposizione – dev'essere individuata prescindendo dai suddetti criteri urbanistici"*.

Con questa "risposta" al giudice amministrativo, dunque, si riafferma la centralità del sindacato del giudice penale, fondato sul ricorso a parametri legislativi totalmente svincolati dai corrispettivi concetti tecnico-urbanistici, e si precisa che neppure il rilascio del provvedimento di compatibilità paesaggistica determina automaticamente l'estinzione del reato, *"in quanto compete sempre al giudice l'accertamento dei presupposti di fatto e di diritto legittimanti l'applicazione del cosiddetto condono ambientale"*<sup>34</sup>.

A conclusione della rassegna giurisprudenziale, è infine opportuno richiamare l'interessante riflessione avente ad oggetto la residuale categoria dei "volumi tecnici", rispetto alla quale, diversamente da quanto precede, non si registrano particolari contrasti interpretativi. Ciò in quanto tale nozione si rivela

---

(33) Cass. pen., Sez. III, 17.9.2021, n. 34585. Sul punto anche: Cass. pen., Sez. III, 4.10.2017, n. 9060, dep. 2018, Rv. 272450 – 01; Cass. pen., Sez. III, 29.11.2011, n. 889, dep. 2012, Rv. 251641 – 01; Cass. pen., Sez. III, 19.9.2013, n. 44189, Rv. 257527 – 01.

(34) Cass. pen., Sez. VI, 6.4.2016, n. 13730.

complementare alla qualifica di “superficie accessoria”, già esaminata nelle pagine che precedono, nel cui ambito rientrano tutte le superfici aventi natura servente rispetto alla destinazione d’uso del fabbricato. Secondo l’opinione maggiormente condivisa, infatti, ha natura “tecnica”, e quindi non è computabile nella volumetria ai fini del rilascio del condono ambientale, quel volume che *“corrisponde a un’opera priva di qualsivoglia autonomia funzionale, anche solo potenziale, perché è destinata a solo contenere, senza possibilità di alternative e comunque per una consistenza volumetrica del tutto contenuta, impianti serventi di una costruzione principale per essenziali esigenze tecnico-funzionali della medesima.”*<sup>35</sup>

**2.** – Si è detto che l’intera disciplina giuridica del territorio possiede natura “composita”, in quanto strutturata su più livelli di tutela per mezzo dei quali l’ordinamento ne salvaguarda i molteplici ambiti e valori che ne sono espressione.

Con riguardo al sistema penalistico predisposto dal legislatore, ciò si riflette inevitabilmente nella separazione tra gli illeciti aventi ad oggetto la violazione della normativa urbanistica e quelli che integrano il diverso reato paesaggistico, da cui ne discende la reciproca autonomia a fronte dell’unica condotta penalmente rilevante.

Alle medesime conclusioni deve quindi giungersi anche con riguardo ai profili di estinzione dei due reati in concorso formale, con la conseguenza per cui all’eventuale non punibilità del reato edilizio non fa seguito l’estinzione della violazione paesaggistica. Come già constatato, infatti, mentre quest’ultima è sanata dall’accertamento postumo di compatibilità dell’opera originariamente non assentita, il cd. “permesso di costruire rilasciato in sanatoria” produce effetti estintivi ricadenti sul solo abuso edilizio.

Tale assioma costituisce massima giurisprudenziale ormai ricorrente nella prassi, essendo stato più volte ribadito che la

---

(35) Cons. di Stato, Sez. VI, 31.3.2014, n.1512, in questo senso anche Cons. di Stato, Sez. VI, 13.5.2016. In sostanza, sono qualificabili come “volumi tecnici” tutti gli impianti necessari per garantire il pieno utilizzo dell’abitazione, pur non essendo collocabili al suo interno (ad es. condotte idriche, termiche, ascensori, abbaini e simili), che non comportano aumenti del carico territoriale.

sanatoria ex art. 36 del D.P.R. 380/2001 non può investire “*gli interventi realizzati in zona sismica in violazione degli artt. 93 e 94, d.P.R. n. 380 del 2001 e, naturalmente, quelli realizzati in zona sottoposta a vincolo paesaggistico in assenza di autorizzazione dell'autorità preposta al vincolo*”.<sup>36</sup>

Sarebbe coerente a logica ritenere che l'autonomia delle due fattispecie rimanga inalterata anche invertendo i termini del confronto, e cioè, affermando che il rilascio dell'accertamento di compatibilità paesaggistica dell'intervento non abbia alcuna incidenza sulle vicende processuali che interessano il reato edilizio.

E tuttavia, ciò non corrisponde a verità.

Al contrario, l'analisi del dato giurisprudenziale evidenzia che il rilascio della sanatoria edilizia può avvenire soltanto previa adozione del provvedimento di compatibilità paesaggistica da parte della competente autorità amministrativa<sup>37</sup>.

Tale circostanza comporta che, nel caso in cui siano stati creati nuovi volumi o superfici utili, il rigetto dell'istanza di accertamento di compatibilità ex art. 167, commi 4 e 5 del D.Lgs. 42/2004 elimina in radice la possibilità di accedere al permesso di costruire in sanatoria, con l'effetto, tutt'altro che trascurabile, di precludere l'estinzione del reato edilizio anche qualora

---

(36) In Cass. pen., Sez. III, 17.1.2020, n. 19982, viene graniticamente affermato il seguente principio di diritto: “*il permesso di costruire in sanatoria estingue esclusivamente i reati contravvenzionali previsti dalle norme urbanistiche vigenti, non quelli previsti dalla normativa antisismica e sulle opere di conglomerato cementizio che hanno una oggettività giuridica diversa da quella riguardante il corretto assetto del territorio*”. Tale approdo ermeneutico, invero, affonda le radici in una copiosa giurisprudenza ancor più risalente. Al riguardo, si segnalano: Cass. pen., Sez. III, 13.11.2018, n. 54707, Rv. 274212; Cass. pen., Sez. VII, 20.10.2017, n. 11254, Rv. 272546; Cass. pen., Sez. III, 4.7.2017, n. 38953, Rv. 270792; Cass. pen., Sez. III, 17.2.2010, n. 11271, Rv. 261099.

(37) Su tutte, Cass. pen., Sez. III, 7.1.2020, n. 190. Nella recente pronuncia, è rilevato come la disciplina paesaggistica attualmente vigente “*e, segnatamente, del divieto di rilascio postumo dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 d.lgs. 42/2004 (salvo l'eccezione prevista per gli “abusi minori”) incida inevitabilmente sul rilascio della sanatoria urbanistica di cui all'art. 36 del d.P.R. 380/2001 per le opere abusive realizzate in zona vincolata che resta possibile solo nelle limitate ipotesi in precedenza indicate. Deve, conseguentemente, affermarsi che, essendo la possibilità di una autorizzazione paesaggistica postuma espressamente esclusa dalla legge – ad eccezione dei casi, tassativamente individuati dall'art. 167, commi 4 e 5, relativi agli “abusi minori” – tale preclusione, considerata che l'autorizzazione paesaggistica è presupposto per il rilascio del permesso di costruire, impedisce anche la sanatoria urbanistica ai sensi dell'art. 36 d.P.R. 380/01 e l'eventuale emissione della predetta autorizzazione paesaggistica in spregio a tale esplicito divieto, oltre a non produrre alcun effetto estintivo dei reati, non impedisce neppure l'emissione dell'ordine di rimessione in pristino*”.

l'opera fosse conforme alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti sia al momento della presentazione dell'istanza che al tempo dell'esecuzione dei lavori.

Rivisitato in questi termini, il confronto tra i due provvedimenti di sanatoria lascia emergere una netta prevalenza dell'esigenza di tutela del territorio sull'interesse privato alla preservazione dell'opera realizzata abusivamente, il cui mantenimento è reso possibile soltanto laddove ne sia attestata la piena conformità paesaggistica. Al riguardo, sembra potersi condividere l'opinione secondo cui la particolare rilevanza costituzionale dei beni ambientali vale a qualificarli come strumenti di custodia del diritto alla preservazione della vita e della salute, ragion per cui il bilanciamento tra l'interesse pubblico di ripristino del territorio e quello privato di accesso alla sanatoria edilizia non potrebbe che concludersi a vantaggio del primo<sup>38</sup>.

Le considerazioni che precedono, pertanto, impongono di riconsiderare la dialettica intercorrente tra le due fattispecie, sin qui riassunta nei termini di una reciproca indipendenza, dovendosi piuttosto ravvisare, con riferimento alle dinamiche estintive, un rapporto ad autonomia "imperfetta" o "unilaterale" costruito sulla prevalenza attribuita al superiore bene paesaggistico-ambientale, la cui difesa impone una soluzione legislativa "*a carattere fortemente dissuasivo se non punitivo-sanzionatorio*"<sup>39</sup> nei confronti del privato che ha operato interventi edilizi non autorizzati.

**2.1.** – Accade frequentemente che l'elaborazione giurisprudenziale delle norme di legge conduca all'affermazione di principi che estendono la disciplina generale predisposta dal legislatore, rendendola concretamente applicabile alle molteplici fattispecie che si verificano nella prassi. Tale operazione ermeneutica ha interessato anche la materia in esame e, nello specifico, il tema dell'estinzione del reato edilizio per sanatoria *ex art. 36 del D.P.R. 380/2001*, previo accertamento di compatibilità paesaggistica dell'opera.

Si è osservato che il conseguimento del provvedimento

---

(38) Cons. di Stato, Sez. II, 24.6.2020, n. 4045.

(39) T.A.R., Campania, Napoli, 20.11.2014, n. 1718.

di compatibilità, ai sensi dell'art.167, commi 4 e 5 del D.Lgs. 42/2004, rende non punibile il reato paesaggistico e, parallelamente, incide sul rilascio del permesso di costruire in sanatoria, concorrendo pertanto anche all'estinzione dell'abuso edilizio.

Ciò nonostante, l'indagine svolta sulla casistica giurisprudenziale ha palesato l'esistenza di una significativa deroga alla regola generale, un'ipotesi eccezionale in cui l'accertamento di compatibilità, seppur effettivamente rilasciato dall'autorità competente, non produce il consueto effetto estintivo della violazione paesaggistica.

È in questo senso che va interpretato l'orientamento, affermatosi nella giurisprudenza della Suprema Corte, in base al quale *“il provvedimento di compatibilità paesaggistica può avere ad oggetto le sole opere già in origine assentibili perché compatibili con il paesaggio, con la conseguenza che l'eventuale subordinazione del provvedimento alla esecuzione di determinati interventi di demolizione su quanto realizzato o comunque corredato da prescrizioni innovative rispetto all'esistente, non determina l'estinzione del reato di cui all'art. 181 D.Lgs. n. 42 del 2004, atteso che la stessa autorità preposta alla tutela del vincolo paesaggistico ha ritenuto che l'opera così com'è è concretamente idonea a compromettere i valori protetti”*<sup>40</sup>.

Tale principio di “diritto vivente” comporta una sostanziale diversificazione delle ipotesi di accertamento sottoposto a prescrizione non contemplata nell'art. 167, co. 4, del Codice Urbani, dal momento che la norma non fa alcun riferimento ad ipotesi

---

(40) Cass. pen., Sez. III, 11.3.2016, n. 10110. Nel caso di specie, la Corte rigettava il ricorso avverso la sentenza con cui il giudice di secondo grado aveva assolto l'imputata dagli illeciti edilizi, estinti per intervenuta sanatoria, ma non dal concorrente reato paesaggistico, sebbene fosse stato conseguito l'accertamento di compatibilità dei manufatti edili costruiti senza autorizzazione. Secondo la Suprema Corte, la circostanza per cui il provvedimento di compatibilità fosse subordinato all'esecuzione di specifiche prescrizioni a carico della ricorrente (consistenti nel porre in essere misure di mitigazione e compensazione) palesava la persistente illiceità degli effetti della condotta abusiva, così precludendo l'estinzione del reato paesaggistico.

Il medesimo principio è richiamato in Cass. pen., Sez. III, 24.3.2017, n. 14779. In questo caso, veniva contestato agli imputati di aver realizzato, senza titolo, *“una strada interpodere della lunghezza di 100 metri circa e con una larghezza compresa tra 2.90 e 1.80 metri, (...) avente tracciato rettilineo di ingresso e prosecuzione del percorso a ferro di cavallo”* che aveva determinato una trasformazione permanente dello stato dei luoghi. La Suprema Corte rigettava le doglianze dei ricorrenti e confermava la condanna per il reato paesaggistico sul presupposto per cui il provvedimento di compatibilità era subordinato all'esecuzione di specifici interventi di *“riprofilatura del versante con sterri e riperti.”*

eccezionali legate al contenuto dell'accertamento, ma, al contrario, si limita a sancire la non punibilità delle violazioni paesaggistiche per effetto del suo rilascio.

Per vero, le argomentazioni con cui si giustifica il trattamento differenziato della fattispecie paiono astrattamente condivisibili, in specie se si considera il valore intrinseco della prescrizione con cui la Soprintendenza subordina la compatibilità dell'opera all'esecuzione di specifici interventi.

Nell'imporre al privato il ripristino parziale della conformazione territoriale, infatti, essa assume la qualità di strumento tecnico finalizzato alla tutela effettiva del bene paesaggistico-ambientale, sebbene si trovi ad operare nella singolare veste di condizione affermativa all'interno di un provvedimento di sanatoria.

Ancor più significativa è la circostanza per cui l'inserimento della prescrizione enfatizza, in via collaterale, la tenuità della lesione inferta al paesaggio dalla condotta illecita, ritenuta sanabile dalle sole misure di ripristino parziale in essa contenute, laddove, invece, l'accertamento di un danno considerato "grave" avrebbe senz'altro precluso il rilascio dell'accertamento di compatibilità.

Per quanto possa dirsi lieve, tuttavia, è pur vero che tale misura fotografa uno stato di incompatibilità dell'opera rispetto alle predette esigenze di tutela, legittimando, sotto questo aspetto, la pretesa punitiva dello Stato anche nel caso in cui il privato intenda ottemperare all'ordine di ripristino, dal momento che la sua condotta abusiva ha effettivamente arrecato un *vulnus* al paesaggio, seppur di modesta entità.

Ciò premesso, a fronte della mancata estinzione del reato paesaggistico, l'applicazione concreta della deroga giurisprudenziale genera non poche perplessità quanto alle sue ricadute sul meccanismo processuale di quantificazione della pena principale, nonché sull'estensione attribuibile alla conseguente sanzione accessoria della riduzione in pristino.

Per quanto attiene al primo aspetto, occorre interrogarsi sull'effettiva rilevanza che il giudice penale deve attribuire al rilascio dell'accertamento di compatibilità paesaggistica, sottoposto

a prescrizione, nel vagliare la gravità del reato secondo i parametri indicati dall'art. 133 c.p.<sup>41</sup>.

La riflessione sul punto non può prescindere dal richiamo alle argomentazioni che precedono. Invero, è evidente che il provvedimento di compatibilità paesaggistica incida, in senso favorevole, sulla valutazione dell'indice di gravità dell'abuso, sicché può ritenersi che il suo stesso rilascio costituisca elemento di giudizio utile per circoscrivere sensibilmente l'antigiuridicità della condotta lesiva.

Non è revocabile in dubbio che la posizione dell'imputato che abbia conseguito un accertamento di compatibilità, ancorché sottoposto a prescrizione, risulti certamente attenuata in confronto alla diversa ipotesi di diniego opposto dall'autorità amministrativa. Vieppiù che, mentre nel primo caso la violazione delle disposizioni di tutela paesaggistica è consumata con riferimento ad una percentuale, solitamente minoritaria, dei lavori espletati sui beni soggetti a vincolo, la seconda opzione pone ad oggetto dell'attenzione del giudice una lesione già valutata come insanabile, i cui effetti, ove non fossero divenuti irreversibili,

---

(41) In dottrina si suole parlare di "commisurazione in senso stretto" per indicare sia l'attività di determinazione del *quantum* della pena contenuto nella cornice edittale predisposta dalla legge, che la scelta della specie di pena concretamente irrogabile nella fattispecie. Diversamente, si definisce "commisurazione in senso lato" ogni ulteriore determinazione discrezionale del giudice in ordine alla sfera sanzionatoria (si consideri, ad esempio, la scelta di irrogare una pena sostitutiva della principale, ovvero l'applicazione di una misura alternativa alla detenzione). Sul punto si veda M. ROMANO – G. GRASSO, in *Commentario sistematico del codice penale*, Vol. II, Milano, 1996, p. 294. Per ciò che attiene all'ampia bibliografia sulla discrezionalità vincolata del giudice penale si consultino, in particolare: G. BELLAVISTA, *Il potere discrezionale del giudice nella commisurazione della pena*, Milano, 1939; F. BRICOLA, *La discrezionalità nel diritto penale*, Milano, 1964; P.G. GRASSO, *La discrezionalità del giudice penale nell'ordine dei poteri dello Stato*, in *Foro pen.*, 1967, pp. 393 e ss.; P. NUVOLONE, *Il ruolo del giudice nell'applicazione della pena*, in *Trent'anni di diritto e procedura penale*, Volume II, Padova, 1969, pp. 1558 e ss.; E. DOLCINI, *Note sui profili costituzionali della commisurazione della pena*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1974; ancora E. DOLCINI, *In tema di non menzione della condanna, sospensione condizionale della pena e attenuanti generiche: discrezionalità "vincolata" o "graziosa" indulgenza?*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1975; S. LARIZZA, *La commisurazione della pena: rassegna di dottrina e giurisprudenza*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1982, pp. 596 e ss.; V. MILITELLO, *Prevenzione generale e commisurazione della pena*, Milano, 1982; E. DOLCINI, *La commisurazione della pena tra teoria e prassi*, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 1991; G. VASSALLI, *Il potere discrezionale del giudice nella commisurazione della pena*, in *Id.*, *Scritti giuridici*, Vol. I, *La legge penale e la sua interpretazione. Il reato e la responsabilità penale. Le pene e le misure di sicurezza*, Tomo II, Milano, 1997, pp. 1309 e ss.

possono essere rimossi solamente eseguendo il ripristino totale dell'originaria conformazione del territorio.

Essendogli precluso di dichiarare l'estinzione del reato paesaggistico, il giudice penale non potrà quindi esimersi dall'apprezzare la rilevanza dell'accertamento "condizionato" e delle circostanze appena richiamate ai fini della riduzione della pena, tenuto conto che *"ai sensi dell'art. 132, comma 1, cod. pen., se è vero che il giudice applica la pena discrezionalmente nei limiti fissati dalla legge, è anche vero che "esso deve indicare i motivi che giustificano l'uso di tale potere discrezionale secondo i parametri legislativamente disegnati dall'art. 133 cod. pen."<sup>42</sup>*, ragion per cui quanto più egli ritenga di doversi discostare dal minimo edittale, *"tanto più ha il dovere di dare ragione del corretto esercizio del proprio potere discrezionale, indicando specificamente, fra i criteri oggettivi e soggettivi enunciati dall'art. 133 cod. pen., quelli ritenuti rilevanti ai fini di un tale giudizio"*<sup>43</sup>.

Del resto, qualunque opposta considerazione non solo sarebbe illogica e violativa dei principi cui si informa la dinamica di commisurazione giudiziale della pena, ma, al contempo, priverebbe di ogni efficacia l'accertamento di compatibilità subordinato a prescrizione, la cui stessa esistenza rimarrebbe conseguentemente priva di rilievo nell'ambito del processo penale. Per questi motivi, l'acquisizione del suddetto provvedimento deve spingere il giudice a ridurre il *quantum* di pena principale che sarebbe invece irrogata nell'opposta ipotesi di mancato accertamento di compatibilità. Peraltro, qualora non fosse contenuta nel minimo edittale, la sanzione andrebbe comunque modulata in proporzione alla specifica entità delle misure ripristinatorie imposte dalla Soprintendenza, dovendosi prevedere una maggiore riduzione di pena in costanza della prescrizione di interventi di portata modesta.

Pur essendo coerenti con le logiche proprie del sistema processual-penalistico, tutte le osservazioni sin qui proposte non risolvono i dubbi legati al diverso tema dell'adeguatezza delle sanzioni che, a norma di legge, devono applicarsi anche ai casi di cui si discute. Nello specifico, desta perplessità la condanna

---

(42) Cass. pen., Sez. VI, 26.1.2016, n. 3875.

(43) Cass. pen., Sez. VI, 12.6.2008, n. 35346.

all'arresto in cui inevitabilmente incorre anche l'imputato che abbia conseguito un accertamento di compatibilità subordinato a prescrizione, nonostante, come anzidetto, il pregiudizio recato al bene paesaggistico-ambientale sia di entità ridotta e agilmente rimediabile.

Tali ragioni inducono a ritenere eccessiva l'applicazione della pena detentiva in casi simili, posta la limitata offensività della condotta penalmente rilevante,<sup>44</sup> la cui inadeguatezza viene ad evidenza con particolare gravità specialmente nell'ipotesi in cui le misure prescritte dal provvedimento di compatibilità riguardino pochi e limitati interventi di ripristino.

Ciò renderebbe pertanto auspicabile un intervento legislativo che adegui la disciplina vigente al principio giurisprudenziale di inestinguibilità del reato paesaggistico, diversificando il regime sanzionatorio riservato alla fattispecie in esame, ad oggi ancora ignorata dal Codice Urbani, tramite la previsione di un'unica e più congrua sanzione pecuniaria.

Decisamente meno complessa è la diversa questione che concerne l'ambito di operatività della sanzione della riduzione in pristino che il giudice deve applicare, ai sensi dell'art. 181, co. 5, del D.Lgs. 42/2004, in tutte le ipotesi di condanna dell'imputato per i reati previsti dalla stessa norma. Attesa la specifica funzione della misura ripristinatoria, consistente nella reintegrazione della lesione all'interesse tutelato, può affermarsi che la sanzione applicata con la sentenza dovrà coincidere, quanto all'oggetto in essa contenuto, con la prescrizione cui la Soprintendenza subordina l'efficacia dell'accertamento di compatibilità paesaggistica, tenuto conto che quest'ultima rappresenta il risultato di una valutazione di opportunità già espressa dalla stessa autorità amministrativa preposta alla tutela del vincolo. Pertanto, la condanna ad eseguire un intervento ripristinatorio diverso da quello già prescritto, comporterebbe la prevaricazione di funzioni riservate ad uffici amministrativi che, diversamente dal giudice penale, hanno piena contezza dell'intero patrimonio storico, artistico e paesaggistico di pertinenza e possono quindi assolverne efficacemente la preservazione.

---

(44) Con specifico riguardo alla rilevanza del principio di offensività, quale criterio ermeneutico e parametro di riferimento nelle scelte di politica criminale, si consulti V. MANES, *Il principio di offensività nel diritto penale*, Torino, 2005, pp. 209 e ss.

Fermo restando l'autonomo potere di accertamento che gli è riconosciuto, deve concludersi che il giudice penale non possa discostarsi dalle misure prescritte nel provvedimento "condizionato", se non per evidenti ragioni di illegittimità dello stesso che, ad ogni modo, richiedono di essere adeguatamente motivate.

3. – Il concorso tra reato edilizio e violazione paesaggistica si estende fino a ricomprendere un terzo elemento nelle ipotesi, non poco frequenti, in cui l'immobile (o l'area vincolata) attinto dalla condotta abusiva ricada nel territorio afferente ad un Ente Parco. In tali casi, la disciplina legislativa posta a salvaguardia dei beni paesaggistici è integrata da un terzo livello di tutela, regolamentato dalla Legge del 6 dicembre 1991, n. 394 (cd. Legge Quadro sulle Aree protette) in cui si stabilisce che *"il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco"*<sup>45</sup>. Si tratta di un'ulteriore provvedimento di autorizzazione che il privato è obbligato a richiedere dimostrando la piena conformità tra l'intervento edilizio che intende realizzare<sup>46</sup> e le disposizioni contenute nel regolamento e nel piano, di cui ciascun Ente Parco deve necessariamente dotarsi<sup>47</sup>, a pena di incorrere nel reato sanzionato dal primo comma dell'art. 30 della stessa legge<sup>48</sup>. Ciò che interessa rilevare, in questa sede,

(45) Art. 13, comma 1.

(46) L'art. 6, comma 3, della legge vieta espressamente *"l'esecuzione di nuove costruzioni e la trasformazione di quelle esistenti, qualsiasi mutamento dell'utilizzazione dei terreni con destinazione diversa da quella agricola e quant'altro possa incidere sulla morfologia del territorio, sugli equilibri ecologici, idraulici ed idrogeotermici e sulle finalità istitutive dell'area protetta"*.

(47) A mente dell'art. 11, l'Ente Parco individua tramite apposito regolamento tutte le attività il cui esercizio è consentito all'interno del proprio territorio di pertinenza, oltre ad imporre una serie di divieti che riguardano tutte le opere che, invece, sono in grado di compromettere gli equilibri dell'ambiente naturale (tra le tante, la cattura o uccisione delle specie animali, il danneggiamento delle specie vegetali, l'apertura di miniere o discariche, la deviazione dei corsi d'acqua naturali). Diversamente, il piano previsto dall'art. 12 concretizza la tutela dei valori ambientali e naturali del territorio nei vari aspetti di cui si compone come, ad esempio: l'articolazione in aree differenziate; l'imposizione di vincoli e destinazioni di uso pubblico o privato; la predisposizione di sistemi di accessibilità veicolare e pedonale compatibili con la conformazione naturale del territorio; la promozione di musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche; la gestione controllata degli interventi sulla flora e sulla fauna.

(48) *"Chiunque viola le disposizioni di cui agli articoli 6 e 13 è punito con l'arresto fino a dodici mesi e con l'ammenda da lire duecentomila a lire cinquantamila. Chiunque viola le disposizioni di cui agli articoli 11, comma 3, e 19, comma 3, è punito con l'arresto*

è la singolare scelta legislativa di non estendere, alla fattispecie in esame, la previsione di un meccanismo di sanatoria analogo a quello operante nell'ambito del settore edilizio e paesaggistico, nonostante si riproponga l'identica violazione di norme formali che impongono il conseguimento di un'autorizzazione preventiva, peraltro sanzionata con l'applicazione di pene della stessa specie (seppur in una cornice edittale ridotta).

Sebbene il principio di sanabilità delle opere abusive già realizzate abbia dapprima investito la sola materia edilizia, senza estendersi alla complessa disciplina dei vincoli ambientali e paesaggistici, è innegabile che le deroghe introdotte dalla L.n. 308/2004 in ordine alla sanabilità dei cd. "interventi minori" abbiano "disarticolato" il sistema normativo originariamente previsto, rimodellandolo sul diverso concetto di non punibilità delle condotte che si rivelano sostanzialmente inoffensive.

Tali circostanze non esentano dal ritenere irragionevole l'attuale preclusione di un accertamento di compatibilità *ex post*, in specie considerando che all'estinzione per sanatoria delle più gravi violazioni edilizie e paesaggistiche fa seguito la sopravvivenza del solo reato minore previsto dall'art.30, pur potendosi dimostrare in giudizio la sussistenza, *ab origine*, di tutti i requisiti di conformità dell'intervento privato rispetto alle normative adottate dall'Ente Parco.

Ne risulta un'ingiustificata distorsione del principio in base al quale non può esservi reato senza offesa al bene giuridico protetto, di talché la lesione non può mai consistere nella mera disobbedienza ad un obbligo formale, come pacificamente assunto dal legislatore negli altri ambiti di disciplina del territorio proprio attraverso la previsione di una specifica sanatoria.

Né può osservarsi che la mancata previsione legislativa di una sanatoria sia imputabile alla circostanza per cui la disposizione dell'art. 30 costituisce reato di pericolo astratto, come precisato dalla giurisprudenza di legittimità<sup>49</sup>, dal momento che anche le

---

*fino a 6 mesi o con l'ammenda da lire duecentomila a lire venticinquemilioni. Le pene sono raddoppiate in caso di recidiva".*

(49) In Cass. pen., Sez. III, 30.7.2020, n. 23198, si afferma che, ai fini della consumazione del reato ex art. 30, "non occorre accertare la concreta messa in pericolo del bene protetto, dovendo il giudice limitarsi a verificare la conformità della condotta concreta alla previsione legale, senza indagare in ordine all'effettiva messa in pericolo del bene tutelato".

distinte violazioni paesaggistiche condividono intrinsecamente la medesima natura di reati formali<sup>50</sup>.

Non pare dunque ravvisabile alcun impedimento, sul piano logico-giuridico, all'adozione dei predetti meccanismi estintivi nello specifico ambito di tutela definito dalla L. n. 394/1991, atteso che anch'essa persegue finalità di preservazione e difesa dell'ecosistema naturale, seppur demandandone l'esecuzione agli Enti Parco territorialmente competenti. Peraltro, l'estensione del principio di sanabilità dell'illecito risulterebbe senz'altro propiziata da esigenze di organicità e armonizzazione di tutti i settori normativi in cui si articola la disciplina di governo del territorio.

**4.** – Ciascuna riflessione sulle tematiche affrontate in questa sede obbliga a confrontarsi con una realtà frammentata e multiforme che, a fronte dell'esigenza primaria di preservazione del territorio, rende necessario il ricorso a discipline di tutela suscettibili di efficace applicazione a tutti i possibili casi contemplati dalla prassi. In questo senso, l'attività ermeneutica di matrice giurisprudenziale svolge un'importante funzione di integrazione delle norme generali, attraverso l'elaborazione di principi giuridici che investono aspetti o fattispecie tanto particolari da sfuggire all'attenzione del legislatore. Ciò è quanto si è potuto constatare nel trattare la *subiecta materia* e, in particolare, nel rilevare le criticità relative all'interpretazione del concetto di "creazione di superfici o volumi nuovi", nonché la problematica applicazione del regime punitivo previsto dall'art. 181, co. 1 del D.Lgs. 42/2004 al trasgressore che abbia conseguito un accertamento di compatibilità paesaggistica sottoposto a prescrizione.

Quanto osservato induce a ritenere che i risultati applicativi raggiunti dalla giurisprudenza possano (e, in taluni casi, debbano) senz'altro fungere da stimolo a specifici interventi di modifica del quadro legislativo preesistente, nell'ottica di un progressivo adeguamento delle normative vigenti in modo che siano idonei a ricomprendere e disciplinare in modo equilibrato e coerente le fattispecie concrete emerse nella prassi. L'intento è quello di risolvere tanto i possibili contrasti ermeneutici sorti sul tema giuridico di interesse, quanto le spinose conseguenze derivanti

---

(50) Su tutte, Cass. pen., 8.11.2013, n. 45181.

dall'applicazione estensiva di norme a fattispecie non originariamente contemplate dalla legge (in specie qualora esse attengano al trattamento sanzionatorio previsto in caso di condanna).

Cionondimeno, tali operazioni di "adattamento legislativo" risultano parimenti necessarie anche qualora siano dettate dalle stesse dinamiche che, seppur espressamente consentite solo in taluni (e più rilevanti) ambiti, richiedono di essere estese all'intero sistema normativo di settore, in quanto coerenti con i principi che informano l'ordinamento. Sotto questo aspetto, la mancata previsione di un meccanismo di sanatoria del reato punito dall'art. 30 della L. 394/1991 costituisce esempio paradigmatico di non trascurabile rilievo, cui va posto rimedio, poiché in netto contrasto con una ben più auspicabile prospettiva di armonizzazione dei vari livelli di tutela giuridica del paesaggio.

Del resto, l'intrinseca perfettibilità delle normative che attengono alla materia paesaggistica è comprovata dalla frequenza con cui il legislatore, in conformità agli obiettivi di politica-criminale assunti, si adopera nel ricalibrare e rafforzare gli strumenti posti a presidio dei valori interconnessi al territorio.

Non da ultimo, rileva in tal senso il recente intervento di riforma del sistema penalistico, seppur dedicato solo parzialmente alla tutela del paesaggio, che ha trovato attuazione per effetto dell'entrata in vigore della Legge 9 marzo 2022, n. 22, recante disposizioni in materia di "*reati contro il patrimonio culturale*".

In particolare, la riforma ha sostanzialmente ridefinito il catalogo delle figure di reato che offendono i beni culturali e, per taluni aspetti, anche i beni paesaggistici, oggi compendiate nel nuovo Titolo VIII-*bis* del codice penale (rubricato "*Dei delitti contro il patrimonio culturale*"), e corredate dalla previsione di specifiche circostanze speciali, aggravanti ed attenuanti, cause di non punibilità e ipotesi di confisca<sup>51</sup>.

---

(51) L'ampio catalogo delle fattispecie disciplinate dal Titolo VIII-*bis* del codice penale contempla, in larga parte, condotte illecite aventi ad oggetto i beni culturali, tra cui le ipotesi di: furto (art. 518-*bis*), appropriazione indebita (art. 518-*ter*), ricettazione (art. 518-*quater*), impiego di beni provenienti da delitto (art. 518-*quinqies*), riciclaggio (art. 518-*sexies*), autoriciclaggio (art. 518-*septies*), falsificazione in scrittura privata (art. 518-*octies*), violazioni in materia di alienazione (art. 518-*novies*), importazione illecita (art. 518-*decies*), uscita ed esportazione illecite (art. 518-*undecies*).

Diversamente, i delitti di "*distruzione, dispersione, deterioramento, imbrattamento e uso illecito*" (art. 518-*duodecies*) e di "*devastazione e saccheggio*" (art. 518-*terdecies*), sono posti a tutela sia del patrimonio culturale che dei beni paesaggistici.

Sebbene abbia investito aspetti ed obiettivi totalmente diversi dalle peculiari criticità emerse in questa sede (ovverosia, la repressione di condotte che danneggiano materialmente il paesaggio), il recente intervento di riforma testimonia la notevole attenzione che il legislatore riserva ai processi di miglioramento e ottimizzazione delle discipline normative afferenti il patrimonio culturale e paesaggistico, trattandosi di interessi particolarmente sensibili.

Si auspica che tali propositi di miglioramento possano dunque estendersi, in futuro, anche agli ulteriori settori di disciplina che risultano affetti da rilevanti problematicità.

## ABSTRACT

Il contributo analizza il complesso rapporto tra reato paesaggistico e abuso edilizio, con particolare attenzione alla reciproca influenza dei rispettivi meccanismi di sanatoria previsti dalla legge.

Perfezionata l'analisi delle normative di riferimento, l'A. si concentra sulle criticità emerse dallo studio dei recenti arresti giurisprudenziali che escludono l'estinzione del reato paesaggistico, qualora il provvedimento che accerta la compatibilità paesaggistica dell'opera edilizia, sebbene regolarmente rilasciato dall'Autorità preposta, risulti corredato da specifici obblighi di ripristino parziale dello *status quo ante* dei luoghi interessati.

A fronte del minor grado di lesività della condotta abusiva, rimediabile per effetto della disposizione di ripristino, l'assenza di una disciplina legislativa specificatamente dedicata alle ipotesi di accertamento sottoposto "a condizione" comporta – paradossalmente – l'applicazione delle stesse sanzioni penali che l'ordinamento riserva ai soggetti che non hanno ottenuto alcun provvedimento in sanatoria.

Si rende pertanto auspicabile un adeguamento delle normative

---

Per effetto del medesimo intervento, il legislatore ha altresì disciplinato la nuova fattispecie contravvenzionale del "*possesso ingiustificato di strumenti per il sondaggio del terreno o di apparecchiature per la rilevazione dei metalli*", sanzionata dall'art. 707-bis c.p.

In ultimo, si segnalano l'ampliamento dei reati presupposto che integrano la responsabilità degli enti, ai sensi del D.Lgs. 231/2001, per effetto dell'introduzione nel Decreto degli artt. 25-*septiesdecies* ("*Delitti contro il patrimonio culturale*") e 25-*duodevicies* ("*Riciclaggio di beni culturali e devastazione e saccheggio di beni culturali e paesaggistici*"), nonché l'inserimento, nell'art.30, comma 3 della l. n. 394/1991, di una specifica ipotesi di sequestro degli strumenti impiegati nella commissione dei predetti reati all'interno di aree protette.

vigenti tale da regolamentare – con equilibrio e ragionevolezza – fattispecie emerse nella prassi, rispetto alle quali soltanto la giurisprudenza ha mostrato un effettivo interesse.

Analoghe conclusioni valgono con riferimento alla mancata previsione di meccanismi di sanatoria dell'ulteriore reato punito dall'art.30 della L. n. 394/1991 (avente ad oggetto interventi ed opere realizzate, all'interno degli "Enti Parco", senza la preventiva autorizzazione) cui il Legislatore dovrebbe porre rimedio, nell'ottica di una concreta armonizzazione dei molteplici livelli di tutela giuridica del paesaggio.

\* \* \*

*The essay analyzes the complex relationship between landscape crime and building abuse, which is given special attention to the mutual influence of the respective amnesty mechanisms provided for by law.*

*After completing the analysis of the reference legislations, the Author focuses on the critical issues emerging from the recent jurisprudential arrests, which exclude the extinction of landscape crimes if the assessment of landscape compatibility, regarding the building work, contains specific obligations of partial restoration of the "status quo ante" of the places, even if this provision is regularly issued by the Authority in charge.*

*Given the lower degree of harm to the abusive conduct, which can be remedied by partial restoration of places, the absence of a legislative discipline specifically dedicated to assessment measures with "conditions", involves – paradoxically – the application of the same criminal sanctions reserved to those who didn't obtain any assessment compatibility provision.*

*Therefore, it's desirable to reform the current legislation to regulate – with balance and reasonableness – cases emerged in practice which are considered only by the jurisprudence.*

*Similarly, same conclusions can be applied to the lack of amnesty mechanisms for the crime punished by Article 30 of Law n.394/1991 (concerning illegal interventions or building works carried out, with no permission, within the "Enti Parco"), which needs to be fixed by the Legislator, in order to fully harmonize the multiple levels of landscape legal protection.*







