

# Verso una riforma costituzionale del governo del territorio?

*Tema di attualità è l'interesse ad intervenire sulle modifiche apportate nel 2001 al Titolo V della Costituzione, ridiscutendo anche la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio.*

*In particolare emerge un orientamento volto a richiedere l'accentramento delle relative competenze nelle mani dello Stato, in analogia con quanto già avviene in materia di ambiente e di paesaggio, per superare difficoltà e ritardi imputati alle Regioni.*

*Una rapida rivisitazione degli oltre dieci anni trascorsi dalla precedente riforma non sembra fornire una netta indicazione che possa confermare tale orientamento.*

di

**Roberto Gallia,**  
*Architetto, docente a contratto presso  
la Facoltà di Architettura di Roma Tre*

**N**ell'ambito delle riforme istituzionali che si intendono realizzare procedendo ad una ulteriore modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione, si vuole modificare anche la ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni introdotte con la legge Costituzionale 3/2001. È emerso, in particolare, un orientamento teso a riportare nella competenza esclusiva dello Stato la materia del governo del territorio, attualmente di natura concorrente, la cui gestione sofferente viene attribuita, prevalentemente, ai ritardi ed alle inadempienze imputate alle Regioni.

Tramite un rapido esame delle innovazioni legislative in materia di urbanistica e di edilizia introdotte nell'ultimo decennio, e della giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio prodotta nel medesimo periodo, cercheremo di verificare la fondatezza delle analisi che tendono ad attribuire al comportamento regionale la mancata attuazione di una coerente politica territoriale, e ci interro-

gheremo sulla fiducia riposta nell'accentramento delle relative competenze nelle mani dello Stato, in analogia con quanto già avviene in materia di ambiente e di paesaggio.

La giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di chiarire l'ampiezza e l'area di operatività dei «*principi fondamentali*» riservati alla legislazione statale nelle materie di competenza concorrente, quali il governo del territorio, affermando, tra l'altro, che «*il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi*» (sentenze n. 237 e n. 200 del 2009, n. 336 e n. 50 del 2005).

Chiarita la natura delle competenze legislative ripartite tra lo Stato e le Regioni, è opportuno ricordare come la potestà regolamentare risulti attribuita alle Regioni (salvo che per le materie di esclusiva competenza dello Stato, che può delegarla alle Regioni), e che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni «*salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*». Nell'ambito di questa ripartizione di poteri e competenze (e, quindi, di responsabilità), cercheremo di analizzare quali innovazioni siano state introdotte nell'ordinamento dell'urbanistica e dell'edilizia, e quali effetti abbiano prodotto.

## IL GOVERNO DELLE CITTÀ

La carenza della pianificazione urbanistica comunale, come disciplinata dalla legge urbanistica nazionale n. 1150 del 17/08/1942, e mai innovata in modo organico, è stata individuata - in un pluridecennale dibattito - nella dicotomia della validità a tempo indeterminato delle previsioni edificatorie, rispetto alle destinazioni a standard dei servizi, la cui validità è limitata al quinquennio del vincolo preordinato all'esproprio.

La Corte Costituzionale, pronunciandosi in riferimento alla reiterazione dei vincoli degli strumenti urbanistici (sentenza 179/1999), ha operato una distinzione fra i **vincoli preordinati all'esproprio**, per i quali è indispensabile indennizzare lo «*svuotamento, di rilevante entità ed incisività, del contenuto della proprietà stessa*», ed i **vincoli conformativi** che, viceversa, risultano al di fuori dello schema ablatorio-espropriativo in quanto definiscono «*una destinazione (anche di contenuto specifico) realizzabile ad iniziativa privata o promiscua pubblico-privata, che non comportino necessariamente espropriazione o interventi ad esclusiva iniziativa pubblica e quindi siano attuabili anche dal soggetto privato e senza necessità di previa ablazione del bene*».

In attuazione dei principi indicati dalla giurisprudenza costituzionale, la giustizia amministrativa si è più volte espressa per la natura conformativa, e quindi con validità temporale illimitata, delle destinazioni a servizi attribuite dalle previsioni urbanistiche dei piani comunali, con particolare riferimento ai servizi di interesse locale (asili nido, parcheggi, attrezzature sportive, ecc.).

Nonostante le prospettive delineate dalla giurisprudenza, nel

medesimo periodo si è avviato un dibattito sull'applicazione di un complesso processo di **perequazione delle destinazioni d'uso e di compensazione dei diritti edificatori**, al quale ricorrere per far acquisire al demanio comunale le aree destinate a servizi. Molte Regioni, in assenza della tanto attesa ma mai concretizzata riforma della legge urbanistica nazionale (ovvero del varo di una legge per il governo del territorio), hanno legiferato in proprio introducendo l'istituto della perequazione urbanistica all'interno delle proprie leggi urbanistiche (vedi Tabella 1), con la Regione Lazio che si è spinta ad attribuirne la definizione e la regolamentazione alle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico comunale (Lur 38/1999, articolo 30 «*Contenuti del PUCG - Disposizioni programmatiche*»).

Ci troviamo quindi di fronte ad una pluralità di definizioni e di regolamentazioni dell'istituto della perequazione urbanistica, sulla cui legittimità il Consiglio di Stato è intervenuto più volte e anche di recente ha avanzato dubbi.

### Il giudizio del Consiglio di Stato sull'assenza di una disciplina nazionale sulla perequazione urbanistica

La Sezione non può peraltro esimersi dal notare come la cogenza di questa stretta correlazione spaziale tra intervento edilizio e localizzazione dello standard, correlazione che connota il tema della qualità edilizia, assunta una valenza ancora più marcata nei casi in cui operino strumenti urbanistici informati al principio della perequazione. Infatti, la soluzione perequativa, che tende ad attenuare gli impatti discriminatori della pianificazione a zone, sia in funzione di un meno oneroso acquisto in favore della mano pubblica dei suoli da destinare a finalità collettive, sia per conseguire un'effettiva equità distributiva della rendita fondiaria, si fonda su una serie di strumenti operativi che, letti senza un congruo ancoraggio con le necessità concrete cui si riferiscono, favoriscono astrazioni concettuali pericolose. L'utilizzo di formule retoricamente allettanti (aree di decollo, aree di atterraggio, pertinenze indirette, trasferimenti di diritti volumetrici et similia) non deve fare dimenticare che lo scopo della disciplina urbanistica non è la massimizzazione dell'aggressione del territorio, ma la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo pur sempre coerente con le aspettative di vita della popolazione che ivi risiede.

In particolare l'assenza di una disciplina nazionale sulla perequazione urbanistica (tanto più necessaria dopo che la Corte Costituzionale ha affermato, con la sentenza del 26 marzo 2010 n. 121, che le «previsioni, relative al trasferimento ed alla cessione dei diritti edificatori, incidono sulla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato», con ciò rendendo dubbia la presenza di discipline regionali emanate prima della fissazione di un quadro organico statale - che non si limiti all'aspetto della mera documentazione della trascrizione dei diritti edificatori, di cui all'art. 5 comma 3 del D.L. 13 maggio 2011, n. 70) dimostra la viva necessità di una disamina concreta delle diverse previsioni adottate negli strumenti urbanistici, al fine di evitare che l'estrema flessibilità delle soluzioni operative adottate dalle singole Regioni si traduca in una lesione di ineliminabili esigenze di salvaguardia dei livelli qualitativi omogenei di convivenza civile (e la riconducibilità dell'attività

**REGIONI CHE HANNO INTRODOTTO L'ISTITUTO DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA**

|                               |  |   |
|-------------------------------|--|---|
| Lombardia                     | L.R. 11 marzo 2005 n. 12 « <i>Legge per il governo del territorio</i> »  | Articolo 11 (Compensazione, perequazione ed incentivazione urbanistica)   |
| Provincia autonoma di Trento  | L.P. 4 marzo 2008 n. 1 « <i>Pianificazione urbanistica e governo del territorio</i> »  | Articolo 53 (Perequazione urbanistica)<br>Articolo 54 (Strumenti di attuazione della perequazione)<br>Articolo 55 (Compensazione urbanistica)     |
| Provincia autonoma di Bolzano | L.P. 11 agosto 1997 n. 13 « <i>Legge urbanistica provinciale</i> »   | Articolo 55/bis (Piano di riqualificazione urbanistica), comma 6  |
| Veneto                        | L.R. 23 aprile 2004 n. 11 « <i>Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio</i> »   | Articolo 35 (Perequazione urbanistica)<br>Articolo 36 (Riqualificazione ambientale e credito edilizio)<br>Articolo 37 (Compensazione urbanistica) |
| Friuli Venezia Giulia         | L.R. 23 febbraio 2007 n. 5 « <i>Riforma dell'urbanistica e disciplina dell'attività edilizia e del paesaggio</i> »   | Articolo 31 (Perequazione urbanistica)<br>Articolo 32 (Compensazione urbanistica)<br>Articolo 33 (Compensazione territoriale)                     |
| Emilia Romagna                | L.R. 24 marzo 2000 n. 20 « <i>Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio</i> »  | Articolo 7 (Perequazione urbanistica)   |
| Toscana                       | L.R. 3 gennaio 2005 n. 1 « <i>Norme per il governo del territorio</i> »<br>D.P.G.R. 9 febbraio 2007 n. 3 « <i>Regolamento di attuazione delle disposizioni del Titolo V della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)</i> » | Articolo 60 (Perequazione)<br>Articolo 16 (Disposizioni sulla disciplina della perequazione urbanistica)  |
| Umbria                        | L.R. 22 febbraio 2005 n. 11 « <i>Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale</i> »   | Articolo 29 (Perequazione urbanistica)<br>Articolo 30 (Compensazione)   |
| Campania                      | L.R. 22 dicembre 2004 n. 16 « <i>Norme sul governo del territorio</i> »  | Articolo 32 (Perequazione urbanistica)  |
| Puglia                        | L.R. 27 luglio 2001 n. 20 « <i>Norme generali di governo ed uso del territorio</i> »   | Articolo 14 (Perequazione urbanistica)  |
| Basilicata                    | L.R. 11 agosto 1999 n. 23 « <i>Tutela, governo ed uso del territorio</i> »   | Articolo 33 (Finalità e contenuti della perequazione)<br>Articolo 34 (Ambiti, Distretti Urbani e strumenti perequativi)                           |
| Calabria                      | L.R. 16 aprile 2002 n. 19 « <i>Norme per la tutela, governo ed uso del territorio. Legge urbanistica della Calabria</i> »  | Articolo 54 (Perequazione urbanistica)  |

Tabella 1

amministrativa, intesa come “prestazione”, al parametro di cui all’art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, proprio in rapporto a istituti di diritto dell’edilizia, è chiarissima nella giurisprudenza del giudice delle leggi, cfr. Corte Costituzionale, 27 giugno 2012 n. 164).

*Estratto da: Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 616/2014*

Richiamando solo i pronunciamenti più significativi, si può ricordare come la giurisprudenza amministrativa abbia provveduto a:

- censurare la norma del piano del comune di Bassano del Grappa (Vi) che prevedeva la riserva pubblica di una quota di superficie edificabile, in quanto, incidendo sulla totalità della capacità edificatoria dei suoli, avrebbe realizzato una forma larvata di esproprio (sentenza 4833/2006);
- dichiarare legittima la possibilità, prevista dalla NTA del nuovo PRG del comune di Roma, di concedere un incremento dell’edificabilità prevista dal piano a fronte della cessione al Comune di quote di superficie (articolo 18) ovvero della corresponsione di un contributo straordinario (articolo 20), in quanto riferita ad una quota di edificabilità aggiuntiva alle volumetrie già realizzabili (sentenza 4545/2010);
- dichiarare che l’istituto della compensazione urbanistica, introdotto dal comune di Roma nei confronti delle aree sulle quali venga ridotta o annullata la capacità edificatoria attribuita da precedenti strumenti urbanistici, trova applicazione indipendentemente dal momento e dall’atto con cui questa sia stata realizzata (sentenza 119/2012);
- dichiarare inidonea, in cambio della variazione della capacità edificatoria di un’area nel comune di Oderzo (Tv), la soluzione di realizzare in compensazione un’opera pubblica in area non contigua né funzionalmente collegata con quella di riferimento, non in grado quindi di garantire «*la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo pur sempre coerente con le aspettative di vita della popolazione che ivi risiede*» (sentenza 616/2014).

Oltre il giudizio, complessivamente non positivo, che il Consiglio di Stato ha espresso sull’istituto della perequazione urbanistica e sull’assenza di una norma di riferimento nazionale, va preso atto che la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo - come illustrato in precedenza - di segnalare e correggere alcune incoerenze normative e procedurali, senza per questo eliminarne la cogenza.

Bisogna tenere conto, inoltre, che l’obiettivo di governare i processi di sviluppo delle città (sia tramite le nuove urbanizzazioni sia tramite la riqualificazione delle aree già urbanizzate) superando i condizionamenti imposti dalle dinamiche della rendita urbana, che alcune Regioni e alcuni Comuni hanno perseguito praticando anche esperienze di perequazione urbanistica, risulta assunto da programmi di iniziativa statale, quale il Piano nazionale per le città, senza particolari riesami accompagnati da innovazioni normative.

Tutte queste iniziative, sui cui esiti si potrebbe discutere a lungo, che dovrebbero portare al consolidamento dei relativi procedimenti in un quadro normativo aggiornato ed omogeneo, appaiono tuttavia obsolete di fronte agli effetti prodotti

dalla crisi economica che, con la significativa riduzione del reddito dedicabile ai consumi e l’altrettanto significativa contrazione dei finanziamenti agli investimenti, ha spezzato la logica degli investimenti immobiliari, secondo la quale una quota ridotta del costruito immessa sul mercato avrebbe garantito comunque la redditività dell’investimento e il resto sarebbe rimasto disponibile quale reddito d’attesa.

Si sono così determinati nuovi scenari per il governo delle città, che sostituiscono l’obiettivo di non subire più i tradizionali condizionamenti della rendita fondiaria (da perseguire anche tramite l’istituto della **perequazione urbanistica**) con l’obiettivo di privilegiare le scelte fondate sull’adeguamento della dotazione infrastrutturale dei territori, ritenute in grado di migliorare l’ambiente urbano, nei suoi aspetti fisici e nei suoi aspetti sociali, per favorire la qualità della vita delle famiglie e sostenere le condizioni per l’insediamento e lo sviluppo delle attività economiche (da perseguire tramite l’istituto della **perequazione infrastrutturale**, come illustrato in precedenti interventi).

## LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE EDILIZIE

Il «*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*» (D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380) è stato promulgato prima della legge di riforma costituzionale; a seguito della quale le Regioni Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna hanno avanzato l’ipotesi che la materia «*edilizia*» potesse essere oggetto di competenza esclusiva regionale, non coincidendo letteralmente con il «*governo del territorio*», indicato fra le materie oggetto di legislazione concorrente. La Corte Costituzionale (sentenza 303/2003) non è stata del medesimo avviso, ricordando che l’urbanistica e l’edilizia fanno parte del «*governo del territorio*» e quindi «*le disposizioni impugnate non sono ascrivibili a competenze residuali e hanno il contenuto di principi che le Regioni possono svolgere con proprie norme legislative*».

Con l’occasione, sulla base di un esame dell’evoluzione della legislazione statale in materia di titoli abilitativi degli interventi edilizi, nella medesima sentenza la Corte Costituzionale puntualizza come «*le norme impugnate perseguono il fine, che costituisce principio dell’urbanistica, che la legislazione regionale e le funzioni amministrative in materia non risultino inutilmente gravose per gli amministrati e siano dirette a semplificare le procedure e ad evitare la duplicazione di valutazioni sostanzialmente già effettuate dalla pubblica amministrazione*». Quindi, secondo la giurisprudenza costituzionale (successivamente più volte confermata) la competenza concorrente fra Stato e Regioni in materia di governo del territorio avrebbe dovuto assumere l’obiettivo prioritario della semplificazione (e quindi dell’efficacia) dei procedimenti amministrativi, riguardanti sia le autorizzazioni sia i controlli.

Nel periodo in esame si sono succedute una pluralità di innovazioni legislative che avrebbero dovuto conseguire il fine di semplificare le procedure edilizie, ma che hanno prodotto il risultato - come già più volte illustrato - di scardinare l’impianto logico del T.U. edilizia, senza sostituirlo con un



altro di adeguata coerenza.

Limitandoci a richiamare il tema delle autorizzazioni edilizie, l'impianto originario del T.U. edilizia prevedeva una tripartizione tra edilizia libera, un titolo edilizio a formazione tacita (DIA) e un titolo edilizio espresso (permesso di costruire). L'attività edilizia libera era riferita ad alcune tipologie di opere ritenute di **nessun impatto sull'assetto territoriale** e, come tali, non soggette ad alcun titolo abilitativo.

Seguono gli interventi che, in relazione alla loro incidenza sul territorio, **non comportano l'aumento del carico urbanistico e il mutamento degli standard urbanistici**, per la cui realizzazione è quindi sufficiente un controllo di legittimità teso ad accertare l'esistenza dei presupposti e dei requisiti, dichiarati dal titolare dell'intervento e adeguatamente documentati da un tecnico abilitato. Il T.U. edilizia assoggetta questi interventi alla **denuncia di inizio attività (DIA)**, istituto che riunifica i titoli taciti formati per silenzio-assenso e presenti con varie denominazioni nella normativa previgente; istituto al quale la giurisprudenza amministrativa ha attribuito alternativamente la natura di provvedimento amministrativo a formazione tacita ovvero di atto privato in forza del quale il soggetto è abilitato allo svolgimento dell'attività direttamente dalla legge, che disciplina l'esercizio del diritto eliminando l'intermediazione del potere autorizzatorio della PA. Il contrasto giurisprudenziale è stato infine risolto dal Consiglio di Stato che in Adunanza plenaria (sentenza 15/2011) ha decretato che *«la denuncia di inizio attività non è un provvedimento amministrativo a formazione tacita e non dà luogo in ogni caso ad un titolo costitutivo, ma costituisce un atto privato volto a comunicare l'intenzione di intraprendere un'attività direttamente ammessa dalla legge»*.

Infine tutti gli interventi che incidono sull'assetto del ter-

ritorio, che richiedono quindi un esame discrezionale da parte della PA tramite un procedimento che si conclude con il rilascio di un titolo preventivo ed espresso, sono assoggettati al rilascio del **permesso di costruire**, nel quale il T.U. edilizia fa confluire i previgenti istituti della autorizzazione edilizia e della concessione edilizia.

A seguito dei numerosi provvedimenti assunti con la finalità di semplificare e di liberalizzare l'attività edilizia, l'impianto organizzativo dei titoli abilitativi, così come definito dal T.U. edilizia, risulta scardinato e non sostituito da un quadro normativo che definisca in maniera chiara e certa i procedimenti di autorizzazione dell'attività edilizia.

L'attività di edilizia libera, a seguito delle modifiche apportate dalla legge 73/2010 che ha introdotto la comunicazione di inizio lavori (CIL) e posto dettagliati limiti al libero esercizio delle relative iniziative, risulta variamente proceduralizzata e soggetta alla verifica sia della conformità urbanistica sia del rispetto delle norme di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'edilizia.

Particolarmente controversa è risultata l'innovazione (introdotta dall'articolo 5 «Costruzioni private» della legge 106/2011, di conversione del D.L. 70/2011, concernente disposizioni urgenti per l'economia) che, modificando l'articolo 19 della legge 241/1990 in materia di procedimento amministrativo, estende la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi precedentemente compiuti con la denuncia di inizio attività (DIA). La Corte Costituzionale ne ha riconosciuto la legittimità (sentenza 164/2012), in quanto lo Stato, che nella materia concorrente del governo del territorio detta i principi fondamentali, con la SCIA ha introdotto una fase procedimentale strutturata secondo un «*modello ad efficacia legittimante immediata*», che attiene al principio di semplificazione

dell'azione amministrativa. Tuttavia, dal punto di vista della semplificazione normativa, occorre rilevare come, avendo istituito la SCIA al di fuori del T.U. edilizia, risulti gravemente eluso (nella generale indifferenza) il principio in base al quale le norme definite da un Testo Unico non possano essere abrogate, derogate, sospese o comunque modificate se non in modo esplicito, garantendo che «i successivi interventi normativi incidenti sulle materie oggetto di riordino siano attuate esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici» (come prescritto dalla legge 50/1999, che disciplinava l'emanazione di testi unici e in base alla quale è stato redatto anche il T.U. edilizia). Inoltre, con l'introduzione della SCIA non si è provveduto contestualmente né ad abrogare la DIA né tantomeno a sostituire e/o coordinare la CIL per le opere di manutenzione straordinaria, la quale, nonostante risulti inserita tra le attività di edilizia libera, presenta obblighi procedurali analoghi (ottenimento delle ulteriori autorizzazioni obbligatorie, produzione di una relazione tecnica e dichiarazione dei dati identificativi dell'impresa esecutrice); proponendo in tal modo una alternativa (ovvero confusione) tra tre procedure che, con leggere differenziazioni, presiedono contestualmente alla esecuzione delle medesime tipologie di interventi (con particolare riferimento agli interventi di manutenzione straordinaria, che risultano i più vicini agli interessi dei cittadini e quindi delle imprese).

Infine, in esito ad una altalena di interventi finalizzati a rendere automatico l'esito del procedimento relativo al permesso di costruire (articolo 20 T.U. edilizia), l'istituto del silenzio-assenso rimane operativo ad esclusione degli interventi soggetti a tutela ambientale-paesaggistica-culturale, per i quali permane l'obbligo di concludere il procedimento con il rilascio di un provvedimento preventivo ed espresso.

Come si vede, gli interventi del legislatore nazionale non hanno semplificato quanto già previsto dal T.U. edilizia, bensì hanno prodotto notevoli incertezze nella definizione dei procedimenti. Nel panorama regionale, solo la Regione Emilia Romagna, con la legge 30/07/2013 n. 15 di semplificazione dell'attività edilizia, ha ripristinato la suddivisione dei procedimenti nella tripartizione dell'attività edilizia libera e degli interventi soggetti a comunicazione, delle iniziative attuabili tramite SCIA e degli interventi soggetti al permesso di costruire.

Nello stesso periodo, e con le medesime innovazioni del quadro normativo, si è dato luogo ad un trasferimento di oneri dalle strutture della PA ai professionisti, attribuendo al progettista la responsabilità, sanzionabile penalmente, di asseverare la conformità urbanistica-edilizia del progetto e la rispondenza del costruito alle norme edilizie e di settore. L'attribuzione ai professionisti del compito di asseverare le condizioni di legalità dell'attività edilizia risulterebbe una scelta condivisibile in una situazione di normale certezza nel merito degli adempimenti; risulta al contrario fortemente opinabile in assenza di chiarezza nella interpretazione e di certezza nella applicazione sia delle norme tecniche sia delle norme di settore.

Possono essere citati (con una scelta arbitraria), quale esempio di problemi elusi e/o non risolti, gli aspetti relativi alla:

– definizione della natura delle ulteriori autorizzazioni, comun-

que denominate, propedeutiche all'attività edilizia (articolo 5, comma 3 T.U. edilizia), per le quali si rende necessario distinguere tra quali costituiscano atto endoprocedimentale e quali abbiano natura autonoma (come l'autorizzazione paesaggistica, «atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio», articolo 146 del D. Leg. vo 42/2004), nonché quali debbano dare luogo ad un pronunciamento espresso della Pubblica Amministrazione e quali possano essere sostituite da una attestazione del tecnico progettista;

– assoluta assenza di certezza nell'applicazione delle norme relative alla progettazione, installazione, collaudo ed esercizio degli impianti tecnologici degli edifici, attualmente disciplinate dal D.M. 37/2008, la cui entrata in vigore non solo ha espunto la normativa sugli impianti dal corpo del T.U. edilizia (applicando, così, un concetto bizzarro di semplificazione), ma ha definito anche norme di provvisoria applicazione, in quanto entro il termine del 31/12/2008 (disposto dall'articolo 35 della legge 133/2008 e inutilmente decorso nella generale indifferenza) si sarebbe dovuto provvedere al riordino ed alla semplificazione delle disposizioni in materia, procedendo anche alla definizione di un reale sistema di verifiche e alla revisione della disciplina sanzionatoria.

## CONSIDERAZIONI NON CONCLUSIVE

Quanto precedentemente illustrato in merito all'evoluzione della regolamentazione dell'urbanistica e dell'edilizia, ed alle relative problematiche, che naturalmente non risulta esaustiva delle tematiche del governo del territorio, testimonia prevalentemente l'assenza di una visione strategica e la mancanza di un coordinamento fra i diversi livelli di governo. Analoghi ritardi denunciano anche la tutela del paesaggio e la difesa dell'ambiente fisico, le cui competenze risultano nella potestà esclusiva dello Stato, e che vedono le Regioni intervenire limitatamente all'attuazione dei vari provvedimenti.

Non hanno conseguito gli obiettivi annunciati (ovvero propagandati) neanche il Piano casa, che avrebbe dovuto incentivare l'attività edilizia tramite il riconoscimento di incrementi volumetrici, né il Piano nazionale delle città, che avrebbe dovuto innescare processi di rigenerazione e riqualificazione sui quali convogliare le risorse comunitarie dedicate allo «sviluppo urbano sostenibile»; per i quali, in assenza di un coordinamento delle iniziative e di un monitoraggio delle attività, appare più rispondente al vero che ognuno si sia sentito autorizzato a fare come meglio ritenuto opportuno.

Tutto questo (ed altro ancora sul quale si potrebbe ragionare e dibattere), piuttosto che consentire di individuare colpe e/o omissioni da attribuire all'uno o all'altro, induce una riflessione sull'efficacia e sull'efficienza delle regolamentazioni e dei procedimenti.

Anche questa riflessione potrebbe rappresentare una giusta occasione affinché i professionisti si sforzino di ricercare obiettivi condivisi da sottoporre ai decisori politici (che, è bene ricordarlo, non abbiamo avuto la possibilità di scegliere conferendo loro un mandato di fiducia). **I**