

Il governo del territorio tra Stato e Regioni

di Roberto Gallia

Sommario: 1. Premessa. - 2. Compiti e competenze. - 3. Il governo delle città. - 4. La semplificazione delle procedure edilizie. - 5. Considerazioni non conclusive.

1. Premessa

Nell'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, introdotta con la legge costituzionale 3/2001. In particolare ci si riferisce alla materia (attualmente concorrente) del governo del territorio, la cui sofferente gestione viene attribuita, prevalentemente, ai ritardi e alle inadempienze delle Regioni.

Nel testo del disegno di legge costituzionale approvato dal Governo¹, l'art. 117 comprende le «norme generali sul governo del territorio» fra le materie e le funzioni attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, rimanendo alle Regioni la potestà legislativa in «ogni materia o funzione non espressamente riservata alla legislazione dello Stato», da esercitare «salvaguardano l'interesse regionale alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale».

Senza soffermarci sulle suggestioni evocate dalla curiosa differenziazione del «governo del territorio» dalla «pianificazione e dotazione infrastrutturale del territorio regionale», tramite un rapido esame delle innovazioni legislative intervenute nel periodo successivo alla riforma costituzionale, in materia di urbanistica e di edilizia, e della giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio, cercheremo di verificare la fondatezza delle analisi che tendono ad attribuire al

¹ Disegno di legge costituzionale «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione». Si fa riferimento alla bozza del 30 marzo 2014.

comportamento regionale la mancata attuazione di una coerente politica territoriale, e interrogarci 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.

2. *Compiti e competenze*

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 (art. 117, comma 6 Costituzione) 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» (art. 118, comma 1, Costituzione).

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.

3. *Il governo delle città*

La carenze della pianificazione urbanistica comunale, come disciplinata dalla legge urbanistica nazionale del 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 acquisire al demanio comunale le aree da destinare 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 tab. 1), con la Regione Lazio che si è spinta ad attribuirne la definizione e la regolamentazione alle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico comunale².

Ci troviamo quindi di fronte ad una pluralità di definizioni e di regolamentazioni dell'istituto della perequazione urbanistica, sulla cui applicazione il Consiglio di Stato è intervenuto più volte e sulla cui legittimità anche di recente ha avanzato dubbi (Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 616/2014), ricordando che:

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

² Art. 30 «Contenuti del PUCG – Disposizioni programmatiche» della legge urbanistica della Regione Lazio, l.r. 22 dicembre 1999 n. 38 «Norme sul governo del territorio».

TAB. 1. *Regioni che hanno introdotto l'istituto della perequazione urbanistica*

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

cui all'art. 5, comma 3 del decreto-legge 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.

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 (CdS, Sez. IV, 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 (art. 18 NTA) ovvero della corresponsione di un contributo straordinario (art. 20 NTA), in quanto riferita ad una quota di edificabilità aggiuntiva alle volumetrie già realizzabili (CdS, Sez. IV, 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 (CdS, Sez. IV, 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» (CdS, Sez. IV, sentenza 616/2014).

Va preso atto che, pur avendo espresso un giudizio complessivamente non positivo sull'istituto della perequazione urbanistica e sull'assenza di una norma di riferimento nazionale, il Consiglio di Stato – come illustrato in precedenza – ha provveduto a 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 urbanizza-

zioni 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 normative³.

Tutte queste iniziative, su i cui esiti si potrebbe discutere a lungo e che attendono ancora il 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 deducibile 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 avrebbe alimentato la rendita e, se invenduto, sarebbe rimasto disponibile quale reddito d'attesa.

Si sono così determinati nuovi scenari per il governo delle città, che sostituiscono l'obiettivo di non condizionare le scelte del governo urbano subendo la tradizionale dipendenza dalla 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 infrastrutturale⁴).

4. *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'ipo-

³ R. Gallia, *Edilizia ed aree urbane nel Decreto sviluppo in assenza di perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXVI, 2012, n. 4, pp. 771-792.

⁴ R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in questa «Rivista», XXV, 2011, n. 3, pp. 711-722.

tesi 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 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»; indicazione più volte confermata in seguito.

Quindi, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, 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 in precedenza illustrato⁵ – 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 di 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

⁵ R. Gallia, *La nuova disciplina dell'attività edilizia, ovvero la liberalizzazione annunciata ma non realizzata*, in questa «Rivista», XXV, 2011, n. 4, pp. 1049-1068.

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 territorio, che richiedono quindi un esame discrezionale da parte della PA tramite un procedimento che si concluda 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 dell'autorizzazione edilizia e della concessione edilizia.

A seguito dei numerosi provvedimenti assunti con la finalità di semplificare e di liberalizzare l'attività edilizia (sui quali non si torna), 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 dell'introduzione della comunicazione di inizio lavori (CIL)⁶, che ha 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'innovazione⁷ che, modificando l'art. 19 della legge n. 241/1990 in materia di procedimento

⁶ Art. 5 della legge 22 maggio 2010 n. 73, di conversione, con modificazioni del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40 «Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie ...», in *G.U.* n. 120 del 25 maggio 2010.

⁷ Art. 5 «Costruzioni private» del d.l. 13 maggio 2011 n. 70 «Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia», convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 2011 n. 106 (in *G.U.* n. 160 del 12 luglio 2011).

amministrativo, estende la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) agli interventi edilizi già assentibili tramite 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 attuati esclusivamente mediante la modifica o l'integrazione delle disposizioni contenute nei testi unici»⁸.

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 e ininfluenti 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 (art. 20 T.U. edilizia), l'istituto del silenzio-assenso rimane operativo ad esclusione degli interventi soggetti a tutela ambientale-

⁸ L'art. 7 «Testi Unici» della legge 8 marzo 1999 n. 50 «Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1998», che disciplinava l'emanazione di testi unici e in base alla quale è stato redatto anche il T.U. edilizia, è stato abrogato dalla legge 29 luglio 2003 n. 229 «Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. Legge di semplificazione 2001», che attribuisce la codificazione della normativa primaria all'istituto del decreto legislativo, disciplinando le eventuali integrazioni e modificazioni. A parere di chi scrive, rimane inalterata la *ratio* di emendare i testi unici all'interno del medesimo provvedimento.

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 regionale 30 luglio 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 amministrativi 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 a:

- la definizione della natura delle ulteriori autorizzazioni, comunque denominate, propedeutiche all'attività edilizia (art. 5, comma 3, TUE), per le quali si rende necessario distinguere tra quali costituiscano atto endoprocedimentale e quali abbiano natura autonoma⁹, nonché quali debbano dare luogo ad un pronunciamento espresso della Pubblica Amministrazione e quali possano essere sostituite da una attestazione del tecnico progettista;

- l'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.

⁹ Come risulta chiaro solo in riferimento all'autorizzazione paesaggistica, «atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio» (art. 146 del decreto legislativo n. 42/2004 Codice dei beni culturali).

37/2008¹⁰, 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 (inutilmente decorso nella generale indifferenza) si sarebbe dovuto provvedere al riordino ed alla semplificazione delle disposizioni in materia¹¹, procedendo anche alla definizione di un reale sistema di verifiche e alla revisione della disciplina sanzionatoria.

5. 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 esaustivo 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 casa¹², che avrebbe dovuto incentivare l'attività edilizia tramite il riconoscimento di incrementi volumetrici, né il Piano nazionale delle Città¹³, 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.

¹⁰ Decreto del Ministero dello sviluppo economico 22 gennaio 2008, n. 37 «Regolamento concernente l'attuazione dell'art. 11-*quaterdecies*, comma 13, lett. a), della legge n. 248/2005, recante riordino delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici», in G.U. n. 61 del 12 marzo 2008.

¹¹ Art. 35 della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria», in S.O. n. 196 alla G.U. n. 195 del 21 agosto 2008.

¹² R. Gallia, *La «questione delle abitazioni» nelle politiche regionali di sviluppo*, in questa «Rivista», XXIV, n. 1/2010, pp. 275-302.

¹³ Vedi precedente nota 3.

Tutto questo (ed altro ancora sul quale si potrebbe riflettere e ragionare), non costituendo un quadro di evidenze empiriche che consentano di individuare colpe e/o omissioni da attribuire all'uno o all'altro, induce una riflessione sull'efficacia e sull'efficienza non solo delle regolamentazioni e dei procedimenti, ma soprattutto in merito alle prassi che determinano l'operato della PA, nei suoi multiformi aspetti.