

DISEGNI DI LEGGE SULLA RIGENERAZIONE URBANA E USO SOSTENIBILE DEL SUOLO

DDL N. 29, 42, 761, 863, 903, 1028

8° COMMISSIONE (AMBIENTE, TRANSIZIONE ECOLOGICA, ENERGIA, LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI, INNOVAZIONE TECNOLOGICA) DEL SENATO DELLA REPUBBLICA ITALIANA



 **Senato della Repubblica**
www.senato.it

Mercoledì 3 aprile 2024
ore 13,45

8ª Commissione
(Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica)

Audizioni sui disegni di legge n. 29 e cong. (Rigenerazione urbana) di rappresentanti di:
Unione Nazionale Italiana dei Tecnici degli Enti Locali (UNITEL),
OICE - Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica,
Forum Nazionale "Salviamo il Paesaggio - Difendiamo i Territori"

UNITEL | AUDIZIONE SENATO | 3 APRILE 2024

[HTTPS://WWW.UNITEL.IT/](https://www.unitel.it/)

PEC: [SEGRETERIA@PEC.UNITEL.IT](mailto:segreteria@pec.unitel.it)

PRESIDENTE: ARCH. CLAUDIO ESPOSITO

DIREZIONE E COORDINAMENTO SCIENTIFICO: GEOM. SALVATORE DI BACCO

RESPONSABILE DELL'AREA EDILIZIA E URBANISTICA COMUNE DI RAIANO (AQ)

COMITATO SCIENTIFICO UNITEL

CONTRIBUTI PRESENTI IN QUESTA RELAZIONE DI SINTESI:

AVV. ROBERTO RAGONE

UFFICIO PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E CONTENZIOSO – SETTORE TERRITORIO E URBANISTICA
PROVINCIA DELL'AQUILA

AVV. MORENA LUCHETTI

COMPONENTE DEL COMITATO SCIENTIFICO DELL'OSSERVATORIO PAESAGGI COSTIERI DI
LEGAMBIENTE ([WWW.PAESAGGICOSTIERI.ORG](http://www.paesaggicostieri.org))

PUBBLICATO NEL MESE DI APRILE 2024.

Sommario

Nuclei Antichi, Centri Storici e Zone A del D.M. 1444/1968

- I. *Premesse e considerazioni generali.* 3
- II. *Procedure di acquisizione gratuita al patrimonio del comune. Procedimenti amministrativi e giuridici necessari per attivare la rigenerazione urbana.* 5
- III. *Procedure di acquisizione gratuita al patrimonio del comune. Proposta tipo.* 10

Le priorità per l'UNITEL

- I.1 Digitalizzazione e dematerializzazione fascicoli edilizi relativi ai fabbricati oggetto di rigenerazione urbana; 12
- I.2 Creazione della banca dati. Introduzione dei fascicoli del fabbricato digitali per gli edifici oggetto di piani di rigenerazione urbana di nuova costruzione e/o esistenti. (vedasi allegati 1a e 1b); 12
- I.3 Introduzione di portali informatici unici nazionali per la gestione dei procedimenti amministrativi della rigenerazione urbana; 13
- I.4 Unicità del titolo abilitativo edilizio per gli immobili oggetto di rigenerazione urbana; 15
- I.5 Rapporti del T.U. delle costruzioni e delle normative sulla Rigenerazione Urbana con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e sostenibilità ambientale ed energetica; 16
- I.6 Rigenerazione urbana dei centri storici. Demolizione e ricostruzione edifici esistenti. Criticità applicative dell'art. 3 comma 1 lettera d. (vedasi allegati 2 e 3); 17
- I.7 Zone sismiche e Agibilità delle costruzioni esistenti nell'ambito della rigenerazione urbana. 17

Contributi

- 1. *Sulla rigenerazione urbana e definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001 (Avv. Roberto Ragone).* 19
- 2. *Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo nel demanio marittimo (Avv. Morena Luchetti).* 24

I. PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI

“Recuperare resti del nostro patrimonio antico violato dal sisma e dall’abbandono è economicamente possibile, economicamente conveniente, culturalmente dovuto; non farlo rappresenterebbe una sconfitta per la società civile ed un danno inestimabile.”

“La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione.”

Art. 9 della Costituzione

Il bisogno di adeguare funzionalmente le infrastrutture e le dotazioni territoriali delle nostre città, le esigenze sempre più stringenti in termini di mobilità e la necessità ormai non più procrastinabile di rendere le città più **“abitabili”**, soprattutto nei centri storici in via di abbandono e nelle aree periferiche, hanno messo in primo piano l’esigenza di un nuovo modo di intendere e concepire l’area urbana.

A tutte queste priorità ed istanze si è cercato di dare risposta negli ultimi anni iniziando a ragionare in termini di rigenerazione urbana, come un processo ed un insieme di azioni volte al recupero e alla riqualificazione di uno spazio urbano.

Il **processo** di rigenerazione avviene tramite **interventi di recupero** a livello di infrastrutture, servizi, e patrimonio architettonico, limitando il consumo di territorio a tutela della **sostenibilità ambientale**.

Rigenerare permette inoltre alle comunità di riappropriarsi e di rivivere nuovamente gli spazi rigenerati, con evidenti miglioramenti nella **qualità della vita** e nella sfera sociale, economica, ambientale e architettonica.

L’obiettivo della rigenerazione urbana è contribuire a rendere le **città sostenibili** e più a **misura d’uomo**, contrastando il frenetico ed indiscriminato ricorso al consumo di suolo edificabile.

Edifici in stato di abbandono, zone poco sviluppate e quartieri degradati rappresentano spesso un problema significativo nelle moderne aree urbane.

Oggi, la crescita delle città è strettamente legata alla capacità di ridefinire l’utilizzo degli spazi, integrando le necessità della comunità in un mondo in continuo cambiamento.

I mutamenti sociali, economici e culturali costringono le città a rivedere e riorganizzare lo spazio abitativo, adottando nuovi principi e approcci nello sviluppo urbano.

I “vuoti urbani” e gli spazi sottoutilizzati rappresentano una grande opportunità per ripensare le funzioni territoriali, creando nuove sinergie tra settore pubblico, privato e terziario.

La rigenerazione urbana ha l’obiettivo preciso di dare un nuovo impulso alla rinascita collettiva, incentivando il tessuto sociale a prendere consapevolezza e responsabilità nei confronti dell’area in cui dimora.

La trasformazione di aree in stato di abbandono in luoghi vitali può innescare un impulso straordinario, creando opportunità di lavoro e promuovendo la crescita economica.

Lo spostamento delle attività economiche verso le periferie degradate o abbandonate come alcuni **nuclei antichi e centri storici**, ha lasciato molti centri urbani con alti tassi di disoccupazione, servizi di scarsa qualità e spazi pubblici fatiscenti.

Questo ha escluso i residenti dalle opportunità dei quartieri più prosperi e ha minato il potenziale dei centri urbani di contribuire alla crescita delle città.

Ed è proprio per questo che i **progetti di riqualificazione** portano ad una maggiore abitabilità del territorio e, di conseguenza, allo sviluppo di una nuova economia locale.

Affrontare questo problema richiede una varietà di approcci.

La **riqualificazione delle aree dismesse**, strategie di densificazione e intensificazione, la diversificazione delle attività economiche, la **conservazione e il riutilizzo del patrimonio**, la riattivazione dello

spazio pubblico e il rafforzamento dell'erogazione dei servizi sono tutte componenti chiave della rigenerazione urbana.

Con il costante venir meno delle superfici edificabili, si è cominciato a diffondere l'idea di recuperare il più possibile spazi e aree già presenti.

Per questo motivo, architetti, ingegneri e progettisti hanno rivisto le loro priorità privilegiando una maggiore razionalità nella costruzione e favorendo

azioni di recupero urbane, soprattutto delle **aree periferiche più degradate ed in particolare i Nuclei antichi e i centri storici.**

Riqualificare questi aggregati e quartieri e rigenerarli è un obiettivo e un modo per migliorare la qualità della vita dei cittadini, cercando di restituire dignità storico, architettonica, testimoniale, ma soprattutto di valore e vivibilità.

II. Nuclei Antichi, Centri Storici e Zone A del D.M. 1444/1968

Procedure di acquisizione gratuita al patrimonio del comune. Procedimenti amministrativi e giuridici necessari per attivare la rigenerazione urbana

I centri storici rispecchiano la storia, la cultura e le civiltà da cui hanno origine e che ne hanno regolato i processi di trasformazione; sono i **“palinsesti pietrificati dell’economia urbana”**, delle regole politiche, sociali e culturali delle comunità locali. Sono anche i nodi della rete insediativa sul territorio.

Questi nuclei antichi costituiscono piccoli insediamenti, ubicati in territori poco accessibili, soggetti a spopolamento e abbandono, con la conseguenza che le amministrazioni comunali si ritrovano ad avere sui propri bilanci, la **manutenzione onerosa** e il recupero di parte di tale patrimonio **di proprietà privata**, al fine di scongiurare pericoli per la pubblica incolumità derivanti dal totale abbandono di fabbricati divenuti ruderi, che versano in una situazione patologica irreversibile.

Il **Comune**, effettuati gli interventi necessari, non ha neppure la possibilità di recuperare le somme impegnate e spese, in quanto i proprietari il più delle volte non sono reperibili.

Tale situazione crea assoluta **instabilità degli edifici, precarie condizioni igienico – sanitarie, con carenza di salubrità dell’ambiente circostante ormai compromesso**, e non ultimo il degrado del tessuto urbanistico e della percorribilità della struttura urbana.

Queste patologie non possono essere **corrette** dalla semplice manutenzione conservativa, ma necessitano di regole urbanistiche e strategie di intervento organiche e innovative.

Ormai molti centri minori dei nostri comprensori versano in uno stato di degrado, di abbandono, di marginalità, di incuria e spopolamento e ci si interroga continuamente sulla loro sorte.

“Recuperare resti del nostro patrimonio antico violato dal sisma e dall’abbandono è economicamente possibile, economicamente conveniente, culturalmente dovuto; non farlo rappresenterebbe una sconfitta per la società civile ed un danno inestimabile.”

“La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione.”

Art. 9 della Costituzione

E il degrado fisico degli immobili spesso si associa anche ad un degrado di carattere sociale.

La **frammentazione** della proprietà poi, costituisce uno dei principali ostacoli ad interventi di recupero del patrimonio antico.

Sovente, tale frammentazione è conseguente a successioni ereditarie a favore di eredi spesso disinteressati, inconsapevoli, fisicamente lontani dai loro **“patrimoni”**.

A questa condizione si aggiunge frequentemente una proprietà di **origine incerta**, tipica degli immobili abbandonati, dove, per necessità economiche, gli scambi o i passaggi di proprietà avvenivano senza atti e trascrizioni formali.

Infine, ma non per importanza, va detto che anche nei casi **di una identificazione catastale della proprietà**, questa risulta non sulla base di precise ed univoche identificazioni grafiche tipiche del catasto urbano, ma solo come subalterni di particelle rurali da identificare spesso all’interno di cumuli di macerie, con l’aiuto di chi quella proprietà non ha mai conosciuto se non come astratto diritto ereditato.

E ancora una volta i **Sindaci e in particolare gli uffici tecnici comunali** di questi centri sono costretti ad intervenire parzialmente sulla salvaguardia di tali patrimoni e sulle conseguenze che l’abbandono porta sul tessuto viario, sulle reti principali di urbanizzazione e sulla gestione di aree ormai compromesse.

Le amministrazioni sono costrette ad impegnare notevoli risorse in bilancio che non consentono poi di gestire la cosa pubblica in modo ottimale, costretti sempre a rincorrere riparazioni temporanee ed inutili su tale patrimonio.

Tali risorse potrebbero essere impegnate e utilizzate per altre problematiche di carattere sociale che avrebbero certamente un ritorno positivo per l'intera collettività.

Proprio dalla bellezza dei piccoli borghi, dei centri storici, dei nuclei antichi e del paesaggio circostante, si può ripartire per configurare un modello di sviluppo dell'entroterra regionali, nella convinzione che la bellezza di questi paesaggi naturali fusi con gli elementi architettonici e storici del tessuto urbano possa rappresentare una fonte di ricchezza economica nonché culturale.

E' doveroso continuare a pensare che il corretto recupero del patrimonio antico minore rappresenti una grande opportunità ed è necessario prefigurare scenari diversi e pensare a progetti che colgano, nel recupero della semplicità e della **bellezza** del patrimonio antico, una sana convenienza imprenditoriale coniugata in modo indissolubile a criteri di rigorosa tutela.

Al fine della conservazione di patrimoni architettonici minori e dei loro paesaggi, è **necessario disporre di un preciso quadro normativo** che da una parte impedisca il diffondersi della cultura del pressapochismo di cui troppo spesso paesaggi e "pietre" sono state facili prede e dall'altro introduca una regolamentazione chiara a sostegno di chi voglia **investire** su questi patrimoni.

Occorre in sintesi liberare questa enorme ricchezza culturale ed economica e cercare di ridare identità e dignità a questi centri storici morenti.

Sempre più spesso ci si interroga se è giusto prevedere nuove aree da destinare all'edificazione o se è meglio intervenire sull'esistente.

Il dibattito sul consumo di territorio è sempre più acceso: contenimento del consumo di suolo, **rigenerazione urbana** sono i punti cardine della nuova strategia comunale di pianificazione territoriale.

Costruire sul costruito.

La nostra idea è quella di "costruire sul costruito", cioè di favorire, mediante politiche di incentivazione, la sostituzione di edifici privi di pregio (e spesso con problemi statici) costruiti molti decenni fa per ricostruirli ex novo o prevedere aree a beneficio della collettività.

Come incentivo potrebbero essere previsti contributi economici e anche i "premi volumetrici", cioè la possibilità di aumentare i volumi edificati, che la vigente normativa esclude per i centri storici.

Infatti, l'art. 3 comma 1 lettera d) ultimo periodo del T.U. dell'Edilizia DPR n. 380 del 6 giugno 2001 afferma:

*d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'istallazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del [Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42](#), ad eccezione degli edifici situati in aree tutelate ai sensi degli [articoli 136, comma 1, lettere c\) e d\)](#), e [142 del medesimo decreto legislativo](#), nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, **a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444**, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria;*

(lettera modificata dall'[art. 10, comma 1, lettera b\), della legge n. 120 del 2020](#), poi dall'art. 28, comma 5-bis, lettera a), legge n. 34 del 2022, poi dall'art. 14, comma 1-ter, legge n. 91 del 2022)

Come si può concepire una rigenerazione urbana se è necessario giuridicamente avere come riferimento la norma e le indicazioni previste dall'art. 3 TU?

Come si può demolire e ricostruire fedelmente un immobile nell'ambito di una ristrutturazione urbanistica di un'area o un quartiere dove devono essere rimodulati e riadeguati gli spazi di vivibilità e quindi redistribuire le volumetrie precedenti in un'ambito attuativo di rigenerazione urbana?

È materialmente impossibile riuscire ad attuare tale importante rinnovamento dei nostri nuclei antichi e centri storici, senza apportare modifiche alla lettera d del comma 1 dell'art. 3, dando la possibilità di avere agevolazioni fiscali e incentivi volumetrici necessari per invogliare coloro che hanno il compito di far rivivere le identità storico/architettoniche dei patrimoni edilizi.

Questa operazione potrebbe avere una serie di effetti indotti rilevanti: per esempio consentire di costituire, grazie agli introiti derivati dagli oneri di urbanizzazione aggiuntivi, un fondo di "credito edilizio energetico", da destinare a contributi per interventi rilevanti su altri edifici già esistenti, strutturalmente meno precari, in modo da intervenire sull'involucro esterno, per ottimizzare il costo energetico, e sulle strutture per la sicurezza antisismica.

I Sindaci e le Amministrazioni comunali con gli uffici tecnici sono gli attori principali a cui devono essere destinate risorse economiche, finanziarie, sociali e "giuridiche" che contribuiscano in modo determinante ad una ripresa del rinnovamento e del recupero del patrimonio edilizio abbandonato attraverso il processo della rigenerazione urbana.

Bisogna dotare tali attori di strumenti legislativi che permettano con apposite procedure snelle e leggere di portare a nuova luce queste "pietre" morenti che sono ormai ciò che resta dei focolari domestici dei nostri avi e della nostra storia.

In questo periodo di crisi economica ormai diffusa e capillare, la rifocalizzazione del settore edilizio porterebbe ad una ripartenza virtuosa perché è un settore ad alta intensità di manodopera; è un settore da cui rinascere, che con le sue ramificazioni può aiutare e concorrere in modo determinante ad una ripresa economica di tutto l'indotto.

È quindi auspicabile, dopo la recente approvazione del Piano Casa nazionale che rende possibile un rilancio dell'edilizia, anche un intervento di tutte le forze politiche e sociali, affinché si possa dare un ulteriore sviluppo a tale ripresa.

E i sindaci, nella loro veste di autorità di pubblica sicurezza locale, devono essere gli attori principali del progetto di recupero del proprio centro storico e del patrimonio edilizio.

L'art. 9 della Costituzione sancisce che: **"La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione"**.

I centri storici fanno parte sicuramente di tale patrimonio, ma non hanno mai avuto da parte del legislatore l'attenzione che avrebbero meritato.

La produzione legislativa statale e regionale è stata reticente e distratta nei confronti di queste categorie di beni di cui la Costituzione stabilisce la tutela.

Infatti, nonostante l'ampiezza del dibattito culturale sulle loro peculiarità e sulla loro sorte, **nessuna legge ha fatto mai nulla di concreto affinché queste bellezze architettoniche e sociali che l'uomo ha creato possano risorgere a nuova vita.**

Che la storia del nostro paese sia fatta di ricchezze dimenticate o non valorizzate è ormai un innegabile dato di fatto.

Tra queste ricchezze, paesaggistiche, culturali e identitarie, ci sono sicuramente i borghi e i centri storici.

Insedimenti abitativi risalenti al medioevo, hanno costituito la struttura portante della distribuzione demografica del nostro paese almeno fino agli anni immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale.

In quegli anni è cominciato, per vari motivi, il progressivo svuotamento di alcuni piccoli paesi: la necessità di trovare lavoro altrove, infrastrutture che privilegiavano sempre più le città che andavano ingrandendosi, cause naturali, hanno portato, progressivamente, allo svuotamento totale di alcuni di questi borghi.

Alcuni dati parlano di più di 5000 paesi fantasma di cui quasi 3000 a totale rischio di estinzione; pezzi d'Italia la cui sparizione comporta non solo la perdita di storie ma anche di potenziali ricchezze turistiche e abitative.

E le Regioni potrebbero farsi promotrice di politiche pubbliche, procedure o norme sistematiche finalizzate che permettono alle amministrazioni comunali di recuperare ciò che è decadente e di rilanciare una economia di settore ormai asfittica e in stato morente quale è quella dell'edilizia.

L'idea è quella di attuare programmi di interventi di **rigenerazione o di recupero urbano che propongano la concertazione tra l'intervento pubblico e quello privato, ovvero che offrano procedure semplificate che permettano comunque di acquisire più facilmente la proprietà degli immobili ormai diruti ed abbandonati a loro stessi, sottraendoli a coloro che li hanno lasciati morire ed assegnandoli a quegli attori che devono riportarli di nuovo alla loro vera identità storica e sociale cui appartengono.**

E' indispensabile naturalmente una sostenibilità economica e uno sviluppo delle forze produttive e imprenditoriali locali per l'attuazione dei piani e dei progetti succitati, nonché una sostenibilità sociale con una governance tendente a garantire i diritti degli abitanti, mediando tra gli interessi economici e sociali e risolvendo i conflitti. La partecipazione dei cittadini ai processi di recupero dei centri storici rappresenta una garanzia di sostenibilità delle scelte sopraindicate.

E l'amministrazione pubblica ha il compito precipuo di programmare e attuare gli interventi strategici sugli spazi e le opere di interesse pubblico e di garantire una costante manutenzione urbana che assicuri funzionalità ai sistemi infrastrutturali e qualità agli spazi collettivi (strade, piazze, verde urbano).

Per un'efficace azione di riqualificazione dei centri storici occorre disporre di flussi di risorse continuativi e certi, che permettano di programmare e attuare gli interventi nei tempi stabiliti.

A questo riguardo occorre ampliare il coinvolgimento di investimenti privati e di risorse miste pubblico/private.

Il soggetto pubblico deve incentivare, sostenere e regolamentare l'azione dei privati, inducendo la proprietà immobiliare ad investire maggiori risorse nelle iniziative di recupero, non soltanto alla scala edilizia, ma anche e soprattutto a quella urbana.

Il recupero e la rigenerazione dei centri storici deve avvalersi di nuove modalità di pianificazione/programmazione/gestione atte a risolvere le multiformi criticità che tali contesti presentano.

Occorre andare oltre gli strumenti conosciuti e praticati, attraverso uno sforzo costante di innovazione metodologica e operativa.

I centri storici possono e devono essere terreni di innovazione delle modalità di pianificazione e gestione delle trasformazioni, perché solo a partire da una prospettiva nuova, capace di coglierne appieno criticità, potenzialità e opportunità, si potrà avviare il processo di recupero.

L'intervento sui nuclei antichi richiede un'ottica multidisciplinare integrata, che dalla visione complessiva dei problemi faccia discendere strategie per la conservazione e la rivitalizzazione urbana, che salvaguardi e valorizzi gli aspetti spaziali, culturali e socioeconomici degli insediamenti senza deludere le aspettative della popolazione che ivi vive ed opera.

Occorre regolamentarne l'assetto in modo chiaro per fornire risposte adeguate al maggior numero di soggetti che sono parte di un processo basato sulla conservazione di valori del passato, sulla corretta utilizzazione del patrimonio culturale collettivo e sulla salvaguardia dei suoi significati identitari.

Il nuovo degrado dei centri storici, anche di quelli restaurati e terziarizzati, è infatti un degrado sociale dovuto alla rarefazione degli abitanti e alla sparizione dei rapporti di prossimità tra residenti e produttori di

beni e servizi: viene a mancare, cioè, un nucleo sociale radicato e che attraverso il sentimento dell'appartenenza si prende cura ordinariamente e democraticamente della città storica e farla rivivere.

L'innovazione sostanziale di queste norme che dovranno essere rese operative consisterebbe preliminarmente nella individuazione di una fase di oggettiva di conoscenza delle caratteristiche fisiche del patrimonio edilizio storico da cui far scaturire le trasformazioni possibili e le destinazioni d'uso compatibili e nella proposta dell'intervento diretto in luogo dei piani particolareggiati al fine di accelerare l'operatività dei soggetti pubblici e privati.

Particolari criticità emergono, ad esempio, dalla previsione per cui i fondi statali sono rivolti al finanziamento di **“piani comunali di rigenerazione”**, veri e propri piani urbanistici, la cui redazione da parte degli enti locali richiede tempi molto lunghi, data la loro complessità.

Il provvedimento, pertanto, dovrebbe **prevedere la messa a bando non di piani urbanistici, ma di progetti di interventi di rigenerazione**, vista anche l'esperienza maturata nell'ultimo decennio con i vari Piani e Programmi statali per le città e le periferie.

III. Nuclei Antichi, Centri Storici e Zone A del D.M. 1444/1968

Procedure di acquisizione gratuita al patrimonio del comune. Proposta tipo.

“Recuperare resti del nostro patrimonio antico violato dal sisma e dall’abbandono è economicamente possibile, economicamente conveniente, culturalmente dovuto; non farlo rappresenterebbe una sconfitta per la società civile ed un danno inestimabile.”

“La Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione.”

Art. 9 della Costituzione

Un progetto di rigenerazione urbana, recupero e ridestinazione di tutti gli immobili del centro storico non è né un modello né un fenomeno, e può essere solo considerato una delle possibili applicazioni delle buone pratiche sopra richiamate e sinteticamente riassumibili come di seguito:

- *Le norme programmatiche che lo Stato e le Regioni devono perseguire sono rivolte al risanamento, recupero edilizio, salvaguardia di valori storici, urbanistici e architettonici, ambientali e paesaggistici nonché alla valorizzazione e rivitalizzazione economica e sociale dei centri storici abruzzesi.*
- *Possibilità di bandire concorsi di idee per l’approfondimento di tutte le tematiche sul recupero delle zone degradate.*
- *Costituzione di commissioni di consulenza, composte dalle rappresentanze specialistiche in materia di restauro e recupero dei centri storici (funzionari e dirigenti dei beni culturali ambientali e archeologici, docenti universitari, esperti in materie urbanistiche, storia dell’arte, etc.)*
- *L’identificazione minuziosa e paziente del patrimonio immobiliare, in uno stato di proprietà frammentata e sovente incerta, consolidarsi nei secoli più per scambi di fatto che attraverso atti scritti.*
- *L’acquisizione al patrimonio comunale degli immobili abbandonati e/o fatiscenti e diruti mediante procedure giuridiche di legittimazione della proprietà (non solo quelle delle procedure espropriative), che permettano all’amministrazione di richiedere fondi, finanziamenti, mutui,*
- *contributi per l’attuazione dei programmi d’intervento pubblico e/o per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare, ovvero per la costituzione di società di trasformazione urbana.*
- *Attribuzione al consiglio comunale del compito e dell’individuazione degli immobili che incidono sulla proprietà privata e dichiarazioni di pubblica utilità, nonché di indifferibilità ed urgenza delle opere da eseguire, ed eventuali deroghe alle previsioni del prg e dei piani di recupero.*
- *Previsione di eventuali richieste di finanziamento per l’esecuzione da parte dei privati degli interventi di recupero del patrimonio edilizio con eventuali concessioni di mutui agevolati.*
- *Eventuali normative rivolte all’incentivazione delle attività economiche, al fine di convogliare un ritorno di tali insediamenti all’interno del centro storico con particolare riferimento ai settori dell’artigianato artistico, dell’antiquariato, del restauro, e ristoranti, trattorie, esercizi per la vendita di prodotti tipici locali.*
- *Predisposizione di un rilievo diretto, finalizzato non solo alla restituzione dimensionale ma soprattutto alla conoscenza dei materiali autoctoni, delle tecniche costruttive locali, dei processi evolutivi del tessuto urbano.*
- *Modalità di gestione del cantiere, condotto con fare artigianale, utilizzando tecniche costruttive capaci di mutuare quelle*

antiche in modo da valorizzare le riserve strutturali connaturate negli antichi manufatti evitando interventi tanto invasivi quanto inefficaci.

- L'impiego di tecnologie impiantistiche evolute a bassissimo impatto visivo compatibili con la conservazione della percezione degli ambienti ma in grado di garantire un microclima di grande qualità.
- L'attenzione al concetto di qualità globale e tolleranza zero ai detrattori, mediante azioni congiunte tra i vari protagonisti per l'avvio di programmi di tutela e valorizzazione della bellezza urbanistica ed architettonica del borgo e quella del territorio circostante.
- Il controllo dei costi, consapevoli che il recupero del patrimonio antico non può prescindere da una sana valutazione di convenienza imprenditoriale.
- Bando di gara per assegnazione degli immobili restaurati alle componenti private e/o pubbliche con relativo convenzionamento. La convenzione deve tenere conto non solo dei costi ma anche di un eventuale cessione dell'immobile a prezzi modici e calmierati visto lo scopo sociale ed economico da perseguire.
- Il progetto di recupero e ridestinazione turistico ricettiva condotto con la convinzione della priorità, rispetto ad ogni altra esigenza, dell'importanza della conservazione rigorosa delle complesse articolazioni spaziali dei vani, delle loro caratteristiche dimensionali, dei materiali antichi, e di ogni elemento in grado di mantenere la capacità evocativa di un contesto così miracolosamente scampato alle trasformazioni degli ultimi decenni.

Comunque, al di fuori della approvazione della richiamata proposta di legge, alcuni Comuni lungimiranti, quasi spregiudicatamente, hanno provveduto autonomamente con propri regolamenti a normare la acquisizione al patrimonio comunale di immobili in stato di abbandono per la loro riqualificazione e riuso ai

fini pubblici, anche attraverso la cessione a terzi con svariate agevolazioni.

Il concetto predominante che ha giustificato l'emissione di tali provvedimenti, condivisibile in pieno, è che il mancato utilizzo degli immobili abbandonati da decenni, soprattutto nella parte antica dei paesi, causa notevoli danni sotto l'aspetto ambientale, urbanistico-edilizio, di inquinamento ambientale, turistico e di immagine.

I regolamenti che i Comuni possono adottare dovrebbero prevedere la acquisizione al loro patrimonio di immobili strutturalmente instabili, in stato precario, privi di copertura, infissi e/o grondaie, fatiscenti e degradati; utilizzando anche la potestà sindacale di operare per ragioni di sanità pubblica in analogia con quanto disposto dell'art. 838 del Codice Civile.

Questi potrebbero acquisirsi al patrimonio comunale attraverso le seguenti fasi:

- la cessione da parte di privati a titolo gratuito;
- acquisizione coattiva al patrimonio seguita dall'inerzia dei proprietari e/o dalla irreperibilità di essi (ordinanza sindacale finalizzata a garantire la pubblica incolumità);
- messa in sicurezza degli immobili con opere puntuali (demolizioni parziali, puntellamento ecc.);
- inserimento degli immobili in un piano di rigenerazione urbana da candidare a finanziamento regionale statale.

Siamo consapevoli che non sarà facile dotarsi di uno strumento legislativo che possa venire incontro alle richieste delle Amministrazioni Comunali, che vada ad integrarsi con la normativa nazionale e quelle regionali. Siamo testimoni di un periodo irto di difficoltà. Per i rappresentanti di piccoli comuni gli anni che verranno rappresenteranno ulteriori difficoltà. Ma dobbiamo essere convinti che i nostri territori debbano ripartire e le norme sulla rigenerazione urbana devono essere considerate il volano che trainerà il rilancio dei territori, delle specificità e dalle peculiarità connesse.

LE PRIORITA' DELL'UNITEL

Al fine di dare il proprio contributo come addetti di 'trincea', l'**UNITEL**, unione nazionale dei Tecnici degli Enti locali, ritiene utile sollecitare la commissione ad approfondire e stimolare l'inserimento di alcuni principi cardine che riteniamo essenziali per il futuro sviluppo delle normative sulla rigenerazione urbana

1.1. Digitalizzazione e dematerializzazione fascicoli edilizi relativi ai fabbricati oggetto di rigenerazione urbana

L'entrata in vigore dell'ormai famoso "**superbonus 110**" ha fatto emergere con **nitida** evidenza, la carenza di una banca dati digitale dei Comuni italiani, che è stata una delle cause di imbarazzante "**impasse**" già dai primi momenti di applicazione del decreto governativo; l'elemento principale richiesto per accedere a tali agevolazioni consistenti nella ricerca dei fascicoli edilizi al fine della verifica dello stato legittimo dell'immobile, ex art. 9 bis comma 1 bis, ha creato un "**collo di bottiglia**" nell'iter di accesso ai benefici previsti.

Proprio questa carenza di informazioni "**digitali**" immediatamente reperibili, ha necessariamente costretto il Governo con il decreto semplificazioni bis a "**glissare**" sullo stato legittimo degli immobili italiani e sulla relativa ricerca di tali informazioni, in ragione della carenza organica di una sistematica raccolta di dati sul patrimonio edilizio italiano e della difficoltà operativa dei comuni nel poter offrire tali informazioni.

1.2. Creazione della banca dati. Introduzione dei fascicoli del fabbricato digitali per gli edifici oggetto di piani di rigenerazione urbana di nuova costruzione e/o esistenti. (vedasi allegati Ia e Ib)

Il passaggio successivo è **la formazione e la istituzione del fascicolo del fabbricato** che tutti gli enti interessati ai vari procedimenti edilizi dovranno costituire.

La parola d'ordine è il reperimento di tutte le informazioni relative allo stato di agibilità, di sicurezza degli immobili e del patrimonio architettonico italiano, anche da un punto di vista di efficientamento energetico.

Con il fascicolo occorre poter individuare l'unità immobiliare, sotto tutti gli aspetti, tra cui la legittimità edilizia-urbanistica introdotta dall'art.9 bis comma 1 bis nell'attuale testo vigente, individuando e definendo l'immobile sotto il profilo tecnico e amministrativo, strutturale, antisismico, impiantistico, manutentivo e sul corretto uso delle destinazioni autorizzate.

Tale fascicolo è ritornato di estrema attualità (dopo gli eventi sismici degli ultimi anni, sic!) e ancora di recente,

Per questi motivi, le normative relative alla rigenerazione urbana devono avere come esigenza primaria, la digitalizzazione e la dematerializzazione di tutta la documentazione contenuta nelle pratiche edilizie in formato "**cartaceo**" presente negli archivi comunali da *illo tempore*.

Una banca dati di tale importanza è necessaria e indispensabile per le richieste dei fondi sulla rigenerazione urbana e delle agevolazioni fiscali edilizie, soprattutto in questo momento storico di rilancio dell'attività edilizia del sistema paese attraverso bonus fiscali e PNRR.

Tale esigenza nasce da un dettato normativo di recente istituzione, l'*art. 9 bis comma 1 bis*, che disciplina per la prima volta in Italia lo stato legittimo degli immobili necessario e indispensabile per la presentazione dei progetti edilizi e per la verifica della conformità dei fabbricati.

in relazione alla disciplina delle agevolazioni fiscali per alcune tipologie di interventi edilizi (superbonus, ecobonus, sisma bonus, etc.), quale forma di garanzia delle transizioni immobiliari e certezza sulla sicurezza statica ed impiantistica del nostro patrimonio immobiliare.

In alcune regioni sono state promulgate leggi per la costituzione del fascicolo del fabbricato prevedendone l'obbligatorietà, ma le stesse sono state dichiarate incostituzionali o abrogate dalle stesse regioni.

È necessario che il dato trattato abbia un suo unico nazionale senza la frammentazione caotica che ogni regione potrebbe apportare.

È un obiettivo strategico nazionale di cui il governo e il parlamento devono farsi carico e che, per questa sua natura, non dovrebbero demandare alle realtà regionali

incapaci di riuscire a gestire in modo unitario tale complessa operazione.

Certo l'esigenza attuale e il momento storico che stiamo vivendo presuppongono almeno una pianificazione ed una programmazione con un cronoprogramma che tutti gli enti coinvolti dovranno iniziare ad attuare anche attraverso una propria regolamentazione.

La complessità delle informazioni da inserire nel fascicolo necessiterà di uno **SFORZO**

Allegato Ia- Fascicolo del Fabbricato. Finalità.

Estratto dalle Linee Guida del Consiglio Nazionale dei Periti Industriali e dei Periti Industriali Laureati del Febbraio 2017.

Risorsa:

<http://www.cnpi.eu/wp-content/uploads/2017/02/Linea-Guida-Fascicolo-del-fabbricato.pdf>

La conoscenza delle caratteristiche di un edificio è di sicuro interesse per tutti gli operatori del comparto edilizio, sia dal punto di vista del controllo della sicurezza, e quindi del corretto uso e manutenzione di un bene immobiliare, sia ai fini di una valutazione tecnica ed economica.

Un bene immobiliare, infatti, nuovo o datato che sia, deve essere conosciuto per lo meno nelle sue caratteristiche peculiari in modo da garantire:

- la conservazione, l'aggiornamento e la trasmissione (in caso di passaggio di proprietà) della documentazione «di progetto», cioè dei documenti che segnalino le eventuali variazioni apportate nel corso del tempo in particolare a componenti strutturali o impiantistici;

Allegato Ib- Fascicolo del Fabbricato. Struttura.

Il Fascicolo contiene tutte le informazioni utili e indispensabili per diversi livelli di conoscenza: progettuali, strutturali, geologici, sismici, impiantistici e in materia di sicurezza.

In particolare, restituisce informazioni di sintesi nei seguenti ambiti:

STRAORDINARIO in cui il Governo e il Parlamento devono investire fondi, risorse economiche ed umane, al fine di adempiere a questo importante compito.

L'Unitel attraverso i suoi rappresentati nei vari comuni ha già delle realtà consolidate di formazione ed istituzione del fascicolo del fabbricato e può dare un contributo al legislatore e alle commissioni al fine di mettere a disposizione le proprie esperienze maturate in anni di applicazione e per illustrare tali realtà "virtuose" presenti in alcuni territori.

- il controllo del corretto uso da parte di proprietari ed utilizzatori, in modo da evitare usi impropri che possano danneggiare o variare il comportamento dell'edificio o di sue parti;
 - la verifica del corretto mantenimento nel corso del tempo di singole parti/componenti e dell'edificio nel suo insieme, al fine di mantenere o migliorare le prestazioni, la sicurezza d'uso e, di conseguenza il valore economico dell'immobile;
 - la disponibilità immediata, a costi limitati, di dati ed informazioni sullo stato di fatto e la «composizione» dell'edificio e delle sue parti, qualora interessate a controlli e verifiche a seguito di incidenti o a scopo conoscitivo, preventivamente ad interventi manutentivi o di recupero;
 - la certificazione di un'efficienza documentale e tecnica dell'edificio e delle sue parti nel corso del tempo e delle variazioni in cui può incorrere un immobile.
- dati anagrafici in relazione alla localizzazione del bene nel territorio, alla scheda catastale, alle dimensioni del bene (superfici, volumi, n. appartamenti, vani scala,..), eventuali riferimenti a valori immobiliari, a finanziamenti in atto, ammortamento, costi di gestione;
 - dati tecno-tipologici, sulla base di una descrizione delle caratteristiche costruttive di

un edificio e delle sue parti, con indicazione delle quantità di parti d'opera, in fase d'uso del bene (questa parte del documento deve essere aggiornata con informazioni sull'evoluzione delle condizioni dell'edificio e delle sue parti, oltre che mantenere memoria di interventi significativi su elementi importanti (ad esempio parti strutturali));

- dati su materiali e componenti utilizzati nell'edificio in modo tale da poterne valutare il comportamento nel corso del tempo;
- dati su tutti i cambiamenti e sulle modifiche significative per l'intero edificio o per alcune delle sue parti, siano essi di tipo manutentivo (interventi su elementi strutturali, impiantistici)

o anche amministrativo (variazione destinazione d'uso) che possono essere la causa di variazioni nelle regole d'uso del bene, da mantenere evidenziate in una specifica tabella di sintesi.

Per ciascuno di questi ambiti è possibile fare riferimento ai documenti prodotti nella fase di realizzazione così come nei successivi interventi di modifica eseguiti, in molti casi certificativi della legalità e del corretto e buon esito degli stessi.

Risorsa: <https://www.bimportale.com/wp-content/uploads/2020/05/MI-II-Fascicolo-del-Fabbricato-Digitale.pdf>

(Allegato Ia e Ib estratti dal fascicolo “Contributi per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzione DDL n. 1679/S” audizione in 8° Commissione (Lavori pubblici, Comunicazioni) del Senato della Repubblica Italiana nella Seduta n. 134 del 30 novembre 2021)

1.3. Introduzione di portali informatici unici nazionali per la gestione dei procedimenti amministrativi della rigenerazione urbana;

Unicità delle piattaforme ed interoperabilità dei dati: questa è la parola d'ordine dell'attuale momento ma soprattutto sarà la parola d'ordine del futuro.

Negli ultimi anni un proliferare caotico di piattaforme telematiche ha creato una duplicazione di procedimenti, **“aggravando”** ulteriormente le già complesse procedure previste dalle normative tecniche di settore.

Siamo arrivati al paradosso che per ogni procedimento esiste una piattaforma telematica gestite da diversi enti. Un funzionario di un ufficio tecnico oggi può arrivare ad avere a disposizione per i vari procedimenti anche un centinaio di piattaforme telematiche.

L'art. 5 comma I bis dell'attuale testo unico dell'edilizia nel suo incipit afferma:

“I-bis. (L) Lo sportello unico per l'edilizia costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte. Acquisisce altresì presso le amministrazioni competenti, anche mediante conferenza di servizi ai sensi degli [articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater e 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241](#), e successive modificazioni, gli atti di assenso, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio

storico-artistico, dell'assetto idrogeologico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità. Resta comunque ferma la competenza dello sportello unico per le attività produttive definita dal regolamento di cui al [d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160](#)...”

Tale comma viene quotidianamente disatteso dalle molteplici piattaforme operative di ogni ente (regione, provincia, asl, arta, genio civile, soprintendenza).

Il SUE, come unico punto di accesso per il cittadino e i professionisti coinvolti nei procedimenti, viene puntualmente **“scavalcato”** e **“superato”** dagli endoprocedimenti degli altri enti che obbligano **paradossalmente** i professionisti incaricati a non rispettare tale dettato normativo, e i funzionari responsabili del SUE assistono **inermi** a questo **“scippo”** normativo da parte degli altri enti coinvolti nei vari procedimenti, non rispettosi di quanto previsto ex lege.

Ci si chiede: “perché si è voluto questo?!”

Da un lato il legislatore **“impone”** l'unicità di accesso, mentre nella pratica tutto ciò viene disatteso.

E' necessario che con la riforma del testo unico delle costruzioni si chiarisca esattamente il percorso procedimentale informatizzato che il SUE deve seguire e chiarire una volta per tutti, in modo univoco, quali

sono le competenze, evitando duplicazioni di piattaforme telematiche diverse dal SUE.

Sarebbe auspicabile una piattaforma unica per il SUE e per il SUAP interoperabili ed utilizzabili ordinariamente da tutte le amministrazioni coinvolte nel rilascio dei pareri, atti endoprocedimentali.

E' indispensabile un sistema informativo globale in cui le varie componenti applicative sono fra di loro integrate ed accedono alla banca dati unica in cui tutti i soggetti territoriali beneficiano di unicità e coerenza delle informazioni, evitando quindi una duplicazione dei dati.

Tutti gli enti coinvolti nel processo edilizio: Ministeri, Regioni, Provincie, Comuni, Asl, Arta, Vigili del fuoco, Genio Civile, etc..) devono poter accedere a componenti comuni e che costituiscono la base di tutto il sistema attraverso una modalità di integrazione, interoperabilità e cooperazione reciproca, e attraverso un unico punto di accesso che è il portale del SUE o del SUAP rispettando quanto dettato dal comma I bis dell'art.5.

La interazione tra l'applicazione del sistema all'interno dell'ente comunale e quella all'esterno gioca senza dubbio a beneficio dell'efficienza complessiva delle applicazioni, del controllo del territorio e delle entrate, in una prospettiva di integrazione e per instaurare relazioni ampie e variegate, fino a raggiungere uno scambio di informazioni e funzioni altamente efficace.

Ecco create le basi anche per la formazione del tanto **"chiacchierato"** fascicolo del fabbricato, come un unico archivio omnicomprensivo di tutti i dati sul fabbricato, una enciclopedia in formazione, garantendo l'idoneità degli stessi ad essere correttamente conservati e successivamente accessibili, operando in stretta sinergia con il sistema di conservazione digitale a norma che ne garantisce la validità legale nel tempo.

1.4. Unicità del titolo abilitativo edilizio per gli immobili oggetto di rigenerazione urbana.

Parlando di titoli abilitativi del **Testo Unico dell'Edilizia**, ad oggi esistono *"la Cil, la Cila, la Cila Superbonus, la Scia, la Scia alternativa al permesso di costruire e il Permesso a costruire"*; troppi titoli che creano confusione dal punto di vista gestionale e porteranno ad una crescita di contenziosi.

Qualsiasi ente "autorizzato" potrà gestire in tutta sicurezza e nel rispetto della normativa vigente l'intero processo di conservazione digitale di qualsiasi tipo di documento informatico, amministrativo o rilevante ai fini delle disposizioni tributarie.

Si arriverà ad avere un perfetto mix di ottimizzazione delle prestazioni di tutti gli operatori e gli attori coinvolti nel processo evitando di duplicare i dati e inserire più e più volte gli stessi dati, elaborati, documenti.

Un cruscotto unico dove in un sol colpo d'occhio è possibile capire lo stato del proprio procedimento sia da parte dei cittadini sia nel back office degli enti che esprimono i loro pareri, rendendo immediatamente trasparente l'esito di una fase del processo e permettendo la distribuzione delle attività da svolgere per completare il procedimento; ogni utente, nel proprio specifico ruolo, accede alla propria scrivania elettronica con l'indicazione esatta delle attività da svolgere e dello stato di avanzamento del procedimento.

Diventa quindi fondamentale disporre di strumenti di supporto efficaci che garantiscano, in tempo reale e in qualsiasi momento, dati e informazioni dinamici, in forma sintetica e di immediata lettura tramite indicatori finanziari, tributari, territoriali e utili grafici.

Anni fa erano state create le basi per il MUDE, un modello unico digitale edilizio dove in tutto il territorio italiano il percorso dei procedimenti edilizi era veramente unico, utilizzando modelli digitali identici, ma duole evidenziare che nulla ancora è stato fatto per rendere anche unici i percorsi procedurali telematici.

È giunto il momento di attuare tale rivoluzione copernicana.

E tutto ciò nasce sempre dal concetto di semplificazione. Nel passato esistevano due forme di titoli abilitanti: la concessione edilizia e l'autorizzazione edilizia. Oggi, nell'ottica della semplificazione, abbiamo ben 6 titoli abilitativi (sic!).

E' opportuno e direi **"necessario"** inquadrare quale sia il titolo abilitativo necessario per gli interventi di rigenerazione urbana.

Inoltre, è indispensabile creare un glossario o un abaco per permettere a tutti gli operatori del settore di inquadrare con assoluta certezza giuridica tutte le tipologie edilizie e tutti gli interventi alla propria appartenenza procedimentale.

1.5. Rapporti del T.U. delle costruzioni e delle normative sulla Rigenerazione Urbana con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio e sostenibilità ambientale ed energetica.

Vorremmo segnalare in particolare il codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nell'ambito del quale occorrerebbe coordinare i procedimenti di natura edilizia di rigenerazione urbana con quelli paesaggistici.

Tale mancato raccordo ha creato in questi anni contrasti tra i vari uffici preposti al rilascio dei pareri soprattutto con l'emergere dirompente dei procedimenti relativi alle fonti rinnovabili, tema ormai **dominante** non più di carattere nazionale ma **globale**, con l'obiettivo primario di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese.

Alcuni interventi inerenti alle fonti rinnovabili, che potrebbero sembrare banali, nella realtà e prassi amministrativa creano spesso "imbarazzanti" dinieghi e/o rifiuti da parte delle soprintendenze e degli enti delegati al rilascio delle rispettive autorizzazioni.

Un esempio su tutti è costituito dai classici **"cappotti termici"** da apporsi sulle facciate o degli **"impianti solari e fotovoltaici"** sui tetti degli edifici vincolati o siti nei centri storici.

Si tratta di semplici interventi per il raggiungimento dell'efficientamento energetico, **spinto** da riforme legislative europee nell'ottica di una razionalizzazione delle fonti energetiche al fine di accelerare un percorso sostenibile del paese.

In questi ultimi due anni, l'applicazione dell'ecobonus 110% ha dato un contributo notevole al tema degli interventi di efficientamento energetico ma, nello stesso tempo, ha creato la base per riformulare nuove normative e regolamenti che direttamente vanno ad influenzare il sistema locale delle collettività residenti nei vari comuni.

Da operatore del settore, considero tale situazione di estrema urgenza; le richieste di chiarimenti da parte degli istanti in merito alle procedure da seguire sono numerosissime e, in aggiunta, i professionisti e i tecnici progettisti non sono più in grado di decifrare con esattezza i procedimenti previsti dai titoli abilitativi presenti oggi all'interno del testo unico vigente.

Uno dei primi problemi che i Comuni si sono trovati ad affrontare, anche con notevoli diversificazioni tra territori contermini, è stato quello delle deroghe alla realizzazione dei cappotti filo strada, che vanno ad occupare le sedi viarie comunali, regionali, e statali, creando a volte non poche difficoltà agli enti proprietari delle stesse.

Sono nati quindi in tutta Italia **variegati regolamenti comunali** che hanno portato ad esempi distonici addirittura tra comuni limitrofi sull'ammissibilità o meno dei cappotti a seconda dell'intenzione dell'amministrazione politica del governo locale.

In altre situazioni molto imbarazzanti, diremo ci siamo trovati di fronte al fatto che l'ente proprietario della strada (Anas, provincia, etc..) non ha permesso l'esecuzione di tali interventi creando una disomogeneità non prevista dalle norme attuali.

E' necessario ed indispensabile che il governo centrale intervenga il più presto possibile al fine di ripristinare una **unicità** degli interventi di efficientamento energetico, uniforme ed omogenea su tutto il territorio nazionale, anche utilizzando decreti attuativi e/o regolamentando gli interventi di realizzazione di cappotti e impianti solari applicabili in tutti i comuni di Italia in modo uniforme, ed evitando **"dispersioni localizzate"** che porteranno ad uno sfaldamento dell'immagine dello skyline delle nostre città che in qualche modo deve essere preservato come identità culturale storico architettonico testimoniale.

Al fine di non sottovalutare tale tematica e oseremmo dire **"problematica"**, **il comitato scientifico dell'UNITEL** attraverso i suoi esperti ha affrontato in

una serie di video tale argomento che invitiamo ad ascoltare.

- **Ecobonus. Riflessioni e criticità. Dergoghe e Cappotti.**



- **Ecobonus. Riflessioni e criticità. Regolamento tipo sui cappotti filo strada.**



1.6. Rigenerazione urbana dei centri storici. Demolizione e ricostruzione edifici esistenti. Criticità applicative dell'art. 3 comma 1 lettera d. (vedasi contributo 1)

La rigenerazione urbana anche attraverso la demolizione e ricostruzione degli edifici esistenti ormai vetusti e in stato di abbandono è altro argomento di estrema attualità e che riveste carattere di urgenza, visto che la maggior parte degli edifici italiani e soprattutto quelli presenti nei centri storici sono ormai a fine vita se non già del tutto collassati.

Tema di estrema rilevanza che ha implicazioni non solo di carattere edilizio, ma sociale, turistico, e di rilancio dei nostri centri storici minori disseminati su tutta la penisola e che sono da considerarsi un patrimonio della nostra identità collettiva.

1.7. Zone sismiche e Agibilità delle costruzioni esistenti nell'ambito della rigenerazione urbana

Il decreto-legge n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2019 per le disposizioni in materia di semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche non ha risolto alcune delle problematiche **“storiche”**, sulla **«Sicurezza delle costruzioni esistenti»**, quando si riscontri che un edificio è privo di collaudo statico e di agibilità.

Il nuovo testo unico delle costruzioni deve chiarire una volta per tutte questa **“annosa”** problematica che coinvolge gli uffici tecnici comunali da “illo tempore” e che nessun legislatore fino ad oggi ha voluto **“definire”**.

Bisogna porre in evidenza una serie di proposte per la loro valorizzazione attraverso il recupero delle tante emergenze architettoniche, promuovendo e stimolando il legislatore a redigere **un sistema di norme snelle ed efficaci** che permettano di reimpostare una politica di sviluppo sostenibile al fine di consentire la permanenza e il ripopolamento della popolazione di tali nuclei, anche attraverso una mediazione tra il passato e il presente che permetta di coniugare le necessità energetiche di oggi nel rispetto delle tradizioni dei “patrimoni” storico architettonici del passato. Cosa non semplice che **verrà affrontata autorevoli contributi che troverete in appendice a tale relazione.**

Ci auguriamo che con l’uscita del tanto atteso decreto del Ministero delle infrastrutture previsto dal comma 7 bis dell’art. 24 del testo unico vigente venga definitivamente chiarito tale ambito che interessa almeno il 50% degli edifici presenti nel nostro territorio nazionale.

Un secondo tema da affrontare riguarda la cosiddetta **“sostenibilità”** di una cultura della prevenzione e della riduzione diffusa del rischio sismico attraverso una verifica periodica delle condizioni strutturali degli edifici esistenti utilizzando anche in questo caso procedimenti chiari su quali verifiche effettuare.

Segnaliamo la previsione dell'utilizzo di **Certificati di idoneità sismica** o **valutazioni di sicurezza** attraverso un aggiornamento dell'agibilità esistenti.

CONCLUSIONI

La figura del tecnico comunale nell'ambito delle procedure di gestione della rigenerazione urbana è il soggetto e il destinatario principale. È il professionista che deve interpretare, autorizzare, coordinare, rilasciare, negare...

Il tecnico comunale è colui che in tutto il paese è tenuto a svolgere un ruolo determinante per la gestione e lo sviluppo delle costruzioni.

Se noi tecnici comunali, "soldati di trincea", non siamo dotati di strumenti legislativi omogenei, snelli, chiari, inconfutabilmente precisi, il sistema "Italia" ne risentirà e la "rigenerazione urbana" tanto auspicata, non potrà decollare né si potrà dare quell'impulso per il rilancio non solo economico ma anche sociale e culturale necessario per ridare slancio al paese.

L'UNITEL da anni segnala tale mancata presenza nei tavoli di concertazione sulle tematiche edilizie e urbanistiche. Possiamo fornire la dovuta **assistenza** a coloro che sono impegnati nella redazione dei disegni di legge, ed **utilizzare** il bagaglio di esperienze ed informazioni che tutti i responsabili tecnici delle strutture comunali hanno in **dotazione**.

L'UNITEL svolge queste funzioni di rappresentanza, essendo parte attiva nel fungere da collante di tutti i funzionari Tecnici degli Enti Locali e **resta a disposizione delle Commissioni per eventuali audizioni, informazioni, contributi e quant'altro ritenuto necessario per una corretta riformulazione del nuovo testo unico delle costruzioni**.

Claudio Esposito

Presidente Unitel

Salvatore Di Bacco

Comitato Scientifico Unitel

CONTRIBUTI

I. Sulla rigenerazione urbana e definizione di Ristrutturazione edilizia dell'art. 3 comma 1 lettera d) DPR 380/2001 (Avv. Roberto Ragone).

Cenni sull'evoluzione normativa e giurisprudenziale del concetto di ristrutturazione edilizia – La ristrutturazione edilizia “conservativa” e quella “ricostruttiva”.

La compiuta definizione degli interventi edilizi ha avuto una sua prima positivizzazione normativa con la Legge n. 457 del 5.08.1978 (Norme per l'edilizia residenziale) che, all'art. 31, distingueva gli interventi di recupero del patrimonio edilizio in “manutenzione ordinaria”, “manutenzione straordinaria”, “restauro e risanamento conservativo”, “ristrutturazione edilizia” e “ristrutturazione urbanistica”. In particolare, gli interventi di ristrutturazione edilizia venivano definitivi dalla legge del '78 come quelli “quelli volti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, la eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti”.

La successiva evoluzione del concetto di ristrutturazione edilizia si deve soprattutto alla giurisprudenza, che a più riprese si è occupata, tra l'altro, della questione relativa alla possibilità equiparare alla “ristrutturazione” la “demolizione e ricostruzione”. Si muoveva dalla considerazione che « il concetto di ristrutturazione è necessariamente legato concettualmente ad una modifica e a una salvezza finale (quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali) dell'esistente (modifica che può essere generale o particolare e, quindi, dar luogo alla realizzazione di un fabbricato in tutto o in parte “nuovo”), ma non anche alla indispensabile conservazione, nella loro individualità fisica e specifica (tal quali essi sono e si trovano), degli medesimi elementi costitutivi dell'edificio o di alcuni tra essi (i principali) » (Consiglio di Stato, sez. V, 30.09.1988 n. 946).

Si è venuto a formare, così, un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale nella categoria della ristrutturazione edilizia sono annoverabili anche gli interventi consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato (cfr. tra tutte: Consiglio di Stato, sez. V, 5.03.2001 n. 1246; 28.03.1998 n. 369; 14.11.1996 n. 1359).

I concetti ed i principi espressi dalla giurisprudenza sono stati recepiti, con parziali innovazioni, dal legislatore che con la Legge n. 443 del 21.12.2001, prima, ed il D.P.R. n. 380 del 06.06.2001, poi, ha introdotto una nuova definizione di ristrutturazione edilizia. In particolare, l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001, nella sua formulazione originaria, prescriveva che «*Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica.*».

Si è imposta, quindi, una concezione duale della ristrutturazione edilizia:

- la ristrutturazione edilizia cd. “conservativa”, che può comportare anche l'inserimento di nuovi volumi o la modifica della sagoma;
- la ristrutturazione edilizia cd. “ricostruttiva”, attuata mediante demolizione, anche parziale, e ricostruzione. Questa particolare figura di ristrutturazione si articola in due fasi, la prima demolitiva e la seconda costruttiva, intimamente compenstrate in forza di un nesso di stretta ed inscindibile continuità teleologica e temporale.

Le due tipologie erano identiche quanto alla finale realizzazione di un “organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente”, ma distinte dalla presenza o meno della demolizione del fabbricato preesistente. Quest'ultima, per poter rientrare nel campo della ristrutturazione edilizia, doveva concludersi con la “fedele ricostruzione di un fabbricato identico”, al punto da richiedere identità di sagoma, volume, area di sedime e, in generale, caratteristiche dei materiali. In questa prima fase, quindi, la ristrutturazione “ricostruttiva” era comunque ancorata al rispetto fedele dell'edificio preesistente, con la conseguenza che, in difetto, veniva a configurarsi una nuova costruzione (Consiglio di Stato, sez. V, 5.12.2014 n. 5988).

La originaria definizione è stata oggetto di una prima modifica ad opera del D.P.R. n. 301 del 27.12.2002, con

il quale è stato tolto il vincolo della fedeltà quanto ad area di sedime e materiali, imponendo soltanto il rispetto della «*stessa volumetria e sagoma*». Nondimeno, si è ritenuto, sulla scorta dei principi consolidatisi nella giurisprudenza e dei chiarimenti forniti dall'esecutivo con la Circolare del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti n. 4174 del 07.08.2003, che le modifiche di collocazione dell'edificio ricostruito rispetto alla precedente area di sedime dovessero limitarsi alle varianti non essenziali di cui all'art. 32 del D.P.R. n. 380/2001.

Il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disposizione in esame, in particolare con l'art. 30, comma 1, lett. a), del D.L. n. 69 del 21.06.2013, convertito con Legge n. 98 del 9.08.2013, in cui sono definiti «*“interventi di ristrutturazione edilizia”*, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. ... Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica nonché quelli volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a vincoli ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove sia rispettata la medesima sagoma dell'edificio preesistente».

Quindi, con particolare riferimento alla ristrutturazione edilizia cd. “*ricostruttiva*”, l'unico limite previsto era quello della identità di volumetria rispetto al manufatto demolito, salve “*innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica*”, ad eccezione degli immobili sottoposti a vincolo ex D.Lgs. n. 42/2004, per i quali soli è prescritto anche il rispetto della “*medesima sagoma di quello preesistente*”.

Così facendo, il legislatore – dopo aver abbandonato il più generale concetto di “*fedele ricostruzione*”, attraverso la rinuncia alla identità di area di sedime e di caratteristiche dei materiali – ha escluso, per gli

immobili non vincolati, il riferimento anche alla “*sagoma preesistente*”.

Infine, la definizione della ristrutturazione edilizia è stata nuovamente rielaborata dall'art. 10, comma 1, lett. b), della L. n. 120 del 11.09.2020 (di conversione del D.L. n. 76 del 16.07.2020), sicché oggi l'art. 3, comma 1, lett. d), del D.P.R. n. 380/2001 è così formulato: «*d) “interventi di ristrutturazione edilizia”, gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi altresì gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con le innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sull'accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico. L'intervento può prevedere altresì, nei soli casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, incrementi di volumetria anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana. Costituiscono inoltre ristrutturazione edilizia gli interventi volti al ripristino di edifici, o parti di essi, eventualmente crollati o demoliti, attraverso la loro ricostruzione, purché sia possibile accertarne la preesistente consistenza. Rimane fermo che, con riferimento agli immobili sottoposti a tutela ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché, fatte salve le previsioni legislative e degli strumenti urbanistici, a quelli ubicati nelle zone omogenee A di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e negli ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati o demoliti costituiscono interventi di ristrutturazione edilizia soltanto ove siano mantenuti sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente e non siano previsti incrementi di volumetria ».*

L'ultima riforma dell'art. 3 del D.P.R. n. 380/2001, introdotta con il D.L. n. 76/2020, ha fatto cadere anche il vincolo dell'identità di volume rispetto al manufatto demolito, purché la modifica delle caratteristiche planovolumetriche e tipologiche dell'edificio esistente,

oltre ad essere (ovviamente) consentita dalle norme o dallo strumento urbanistico vigenti, sia dovuta alle innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica, per l'applicazione della normativa sulle accessibilità, per l'installazione di impianti tecnologici e per l'efficientamento energetico, nonché per promuovere interventi di rigenerazione urbana.

Questioni aperte e dubbi interpretativi.

Il discrimine tra “nuova costruzione” e “ristrutturazione edilizia ricostruttiva”.

Le principali novità introdotte alla nozione di ristrutturazione edilizia dal D.L. n. 76/2020 e prima ancora dal D.L. n. 69/2013 hanno fatto sorgere una serie di dubbi interpretativi ed incertezze applicative, dovuti essenzialmente ad alcune criticità del testo normativo.

Tra le varie problematiche oggetto di aperta discussione, particolare attenzione meritano le questioni inerenti alla esatta delimitazione del perimetro della ristrutturazione c.d. “ricostruttiva”. Ci si è chiesto, invero, quali siano le innovazioni, in termini di volumetria ed area di sedime, che possono essere apportate al patrimonio edilizio esistente affinché si possa ragionevolmente rimanere ancorati ad un concetto di ristrutturazione.

Un corretto approccio interpretativo non può non riflettere la profonda modifica, financo concettuale, che la definizione della ristrutturazione edilizia ha subito tra la precedente codificazione e quella ora vigente, espressione di un concetto elastico di ricostruzione. Nondimeno, la premessa indefettibile dell'analisi delle caratteristiche proprie di tale categoria di intervento non può discostarsi oltremisura dai principi generali elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza, anche in vigenza della precedente formulazione normativa.

Ci si riferisce, soprattutto, a quell'orientamento della giurisprudenza, invero prevalente, che ha posto l'accento sulla ratio della ristrutturazione edilizia, che non può che essere il recupero del patrimonio esistente, ossia la necessità di salvaguardare, quantomeno nelle sue caratteristiche fondamentali, un qualcosa di preesistente.

In applicazione di tale criterio ermeneutico, è stato evidenziato, a fondamento della possibilità di

ricomprendere nella “ristrutturazione” la “demolizione e ricostruzione”, che non necessariamente si devono conservare tutti gli elementi esistenti, nella loro individualità fisica e specifica, ma che comunque, pur nella possibilità di modificare aspetti anche sostanziali, non possono essere stravolti del tutto la consistenza, l'aspetto e soprattutto la collocazione degli edifici esistenti (tra tutte: T.A.R. Abruzzo, sez. I - L'Aquila, 30.04.2018, n. 179).

La giurisprudenza amministrativa più recente (il cui rilievo sopravvive alle ultime modifiche del testo dell'art. 3 T.U.E.) – nel definire finalmente i tratti caratterizzanti della ristrutturazione edilizia, con particolare attenzione a quella ricostruttiva, in coerenza con la progressiva liberalizzazione voluta dal legislatore – ha ribadito che « *L'elemento che contraddistingue la ristrutturazione dalla nuova edificazione deve rinvenirsi nella trasformazione del territorio già compiuta, che può avvenire con due modalità operative, una conservativa e una sostitutiva della preesistente struttura fisica, mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente* » (Consiglio di Stato, sez. IV, 4.02.2020, n. 907).

Secondo questa interpretazione, che chi scrive si sente di dover condividere, il discrimine tra nuova costruzione e ristrutturazione edilizia, deve essere individuato nella compromissione (per la prima) o no (per la seconda) di un territorio diverso (cfr: T.A.R. L'Aquila n. 179/2018, cit.). Appare evidente, infatti, che una eccessiva dilatazione del perimetro della ristrutturazione edilizia ne comprometterebbe natura e finalità, portando, nei casi estremi, ad una inammissibile sovrapposizione con la nuova costruzione, se non addirittura ad interventi di radicale trasformazione del territorio che trascendono l'aspetto puramente edilizio.

Per tale ragione, anche con l'impianto normativo vigente si dovrebbe operare con cautela riguardo alle modifiche, ad esempio, dell'area di sedime, evitando di includere in tale tipologia di intervento le delocalizzazioni volumetriche o i trasferimenti di diritti edificatori, che possono essere governati soltanto attraverso processi di pianificazione urbanistica. Ciò anche sulla scorta dei principi desumibili dalle numerose pronunce della giurisprudenza (che non concernono, per ovvie ragioni, il nuovo recentissimo testo, ma che sono perfettamente valide almeno per quanto riguarda il sedime).

D'altronde, l'espresso riferimento operato dal legislatore al "sedime" (definito nelle definizioni uniformi approvate dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni-Comuni del 20.10.2016 come "Impronta a terra dell'edificio o del fabbricato, corrispondente alla localizzazione dello stesso sull'area di pertinenza") non consente interpretazioni estensive, slegate dal testo letterale della norma, che difatti non contiene alcun riferimento ai concetti di "delocalizzazione" o di "trasferimento di diritti edificatori" (c.d. "dematerializzazione" dello jus aedificandi).

Gli interventi di ristrutturazione edilizia "ricostruttiva" e le norme sulle distanze tra le costruzioni (art. 2bis, comma 1ter, DPR 380/2001).

In giurisprudenza ed in dottrina si è affermato il principio secondo cui nel caso di totale demolizione di un fabbricato e di una sua ricostruzione con diversa area di sedime non sia possibile derogare alle distanze previste per le nuove costruzioni, in quanto il costruendo edificio costituisce un'entità completamente nuova, anche se realizzata nel regime della ristrutturazione; quindi, la totalità dell'intervento presuppone il rispetto delle norme urbanistiche per i nuovi fabbricati, comprese quelle sulle distanze dal confine e da altri edifici previste dallo strumento urbanistico generale.

Invece, nel caso di demolizione e fedele ricostruzione, è altrettanto pacifico il principio in base al quale il ricostruendo edificio può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze (cfr. ex multis: Cass. civ., sez. III, 19.05.2020, n. 9189; Cass. Civ., sez. II, 10.02.2020, n. 3043; Cons. Stato, sez. IV, 12.10.2017, n. 4728; Cons. Stato, sez. IV, 14.09.2017, n. 4337).

Tale orientamento – che costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia – è stato recepito dal legislatore attraverso la modifica apportata all'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001.

Come è noto, infatti, il comma 1-ter dell'art. 2-bis del D.P.R. n. 380/2001 (aggiunto dall'art. 5, comma 1, della L. n. 55/2019 e poi sostituito dall'art. 10, comma 1, lettera a), della L. n. 120/2020), nell'introdurre disposizioni di deroga ai limiti di distanza tra fabbricati, ha previsto, nella prima parte, che *"In ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici [quindi, anche nel caso di ristrutturazione edilizia*

"ricostruttiva"], anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti".

Tuttavia, quello che doveva (o sembrava essere) un mero recepimento nel panorama normativo di un principio di matrice giurisprudenziale, ha generato una serie di interrogativi, soprattutto per quanto previsto nella seconda parte del comma 1-ter dell'art. 2-bis, ossia che *"Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti ..."*.

Ci si è chiesto, allora, se con tale passaggio il legislatore abbia inteso consentire la deroga alle norme sulle distanze legali anche per le parti di nuova costruzione in sopraelevazione, quando la ricostruzione avvenga realizzando un edificio avente un'altezza superiore a quello preesistente. E' evidente che, se così fosse, ci troveremmo di fronte ad un'ulteriore stravolgimento di un altro principio consolidato nella materia, quello, cioè, secondo cui una sopraelevazione deve essere considerata sempre come nuova costruzione, potendo essere realizzata solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali tra le costruzioni e dai confini.

A nostro parere, siffatta interpretazione sarebbe incompatibile con il nostro ordinamento giuridico, se non altro perché si scontrerebbe con l'ineluttabile esigenza di tutela dei diritti dei terzi confinanti, dovendosi privilegiare, invece, l'orientamento in base al quale ogni variazione della collocazione fisica dell'edificio ricostruito, anche in termini altimetrici, rappresentando un novum, sia tenuta a rispettare le norme sulle distanze legali.

Va detto, invero, che anche i più recenti arresti giurisprudenziali hanno confermato i principi innanzi richiamati, ritenendo che una sopraelevazione, comportando sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro dell'edificio, non può qualificarsi come mero risanamento conservativo o ricostruzione dei volumi edificabili preesistenti e deve, pertanto, essere considerata come nuova costruzione, da eseguirsi solo con il rispetto della normativa sulle distanze legali (cfr: Cons. Stato, sez. II, 19.10.2021, n. 7029; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3683; Cass. Civ., sez. II, 12.02.2021, n. 3684. La Corte d'Appello di

L'Aquila, con sentenza n. 760 dell'1.06.2020, ha sostenuto che *“La sopraelevazione, anche se di ridotte dimensioni, comporta sempre un aumento della volumetria e della superficie di ingombro e va, pertanto, considerata a tutti gli effetti, e, quindi, anche per la disciplina delle distanze, come nuova costruzione”*).

Tuttavia, con l'attuale formulazione del comma 1-ter i dubbi permangono.

La ristrutturazione edilizia “ricostruttiva” nelle fasce di rispetto stradale.

Aspetto sin qui poco considerato nella disamina delle fattispecie della ristrutturazione edilizia c.d. “ricostruttiva” è la sua compatibilità con le norme del Codice della Strada.

Infatti, il D.P.R. 16.12.1992, n. 495 - Regolamento di esecuzione di attuazione del Nuovo Codice della Strada (D.lgs. 30.04.1992, n. 285) - stabilisce che (ai fini della sicurezza della circolazione stradale e fuori dai centri abitati) le distanze dal confine stradale devono essere rispettate *“nelle nuove costruzioni, nelle ricostruzioni conseguenti a demolizioni integrali o negli ampliamenti fronteggianti le strade”*.

Pertanto, qualsiasi tipo di intervento ricostruttivo, indipendentemente dalla sua qualificazione tecnico-giuridica – ossia se configurabile come *“nuova costruzione”*, come *“sostituzione edilizia”* o come *“ristrutturazione edilizia”* –, si scontrerebbe con il carattere assoluto della inedificabilità delle fasce di rispetto stradale. Così, l'intervento di demolizione e ricostruzione incorrerebbe di per sé nel divieto sancito dalla disposizione, indipendentemente dalla sua riconducibilità all'alveo della ristrutturazione edilizia.

Tale orientamento ha trovato avallo nella giurisprudenza (oltre che nello stesso Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) soprattutto sulla considerazione che, in tema di distacchi delle costruzioni dalle sedi stradali, il divieto di costruire ad un certa distanza, imposto dal codice della strada (e a livello comunale dal Piano Regolatore), non può essere inteso restrittivamente, cioè come previsto al solo scopo di prevenire l'esistenza di ostacoli materiali emergenti dal suolo e suscettibili di costituire (per la prossimità alla sede stradale) pregiudizio alla sicurezza del traffico e alla incolumità delle persone, ma deve essere correlato alla più ampia esigenza di assicurare una fascia di rispetto utilizzabile, all'occorrenza,

dall'Ente titolare della strada per l'esecuzione di lavori, per l'impianto di cantieri, per deposito di materiali, per la realizzazione di opere accessorie, senza limitazioni connesse alla presenza di costruzioni. Pertanto, il vincolo in questione, traducendosi in un divieto assoluto di costruire, rende inedificabili le aree site in fascia di rispetto stradale, indipendentemente dalle caratteristiche dell'opera realizzata e dalla necessità di accertamento in concreto dei connessi rischi per la circolazione stradale.

Si richiama, a titolo esemplificativo, la pronuncia della Cassazione civile, sez. I, sent. 11.02.2015 n. 2656: *“Con riguardo alle fasce di rispetto per l'edificazione nei centri abitati e alle distanze delle costruzioni dal confine stradale, la nozione di “ricostruzione” di un'opera edile non deve essere ricavata per analogia dalla normativa civilistica in tema di distanze, la cui ratio è la tutela della proprietà nei rapporti di vicinato, bensì direttamente dall'art. 18 d.lg. n. 285 del 1992 (codice della strada) e dall'art. 28, comma 1, del relativo regolamento di cui al d.lg. n. 495 del 1992, le cui norme sono volte ad assicurare l'incolumità dei conducenti dei veicoli e della popolazione che risiede vicino alle strade. Tali disposizioni si riferiscono a qualsiasi opera di “ricostruzione” che segua (verosimilmente ma non necessariamente) a una demolizione e non soltanto alle “nuove costruzioni”, con la conseguenza che la demolizione e successiva ricostruzione di opere preesistenti alla realizzazione della strada, per le quali era riconosciuta una deroga ai limiti di distanza, comportano l'obiettivo insorgere o risorgere proprio di quel pericolo alla circolazione stradale che la normativa di settore ha inteso evitare e non possono che essere equiparate a una nuova costruzione di un fabbricato posto a distanza inferiore rispetto a quella consentita e per cui non è ammessa alcuna deroga”*.

Si deve dare atto, tuttavia, di un diverso orientamento (a dire il vero ancora minoritario) secondo cui se il *“fabbricato risultante da un intervento di demolizione e fedele ricostruzione può sottrarsi al rispetto della disciplina sulle distanze minime fra costruzioni, qualora il precedente manufatto già non rispettasse dette distanze ... E, tale orientamento, codificato dal legislatore attraverso la modifica apportata dal d.l. n. 32/2019 all'art. 2-bis del d.P.R. n. 380/2001, costituisce oramai un principio generale dell'attività edilizia”*, allora è *“del tutto ragionevole ritenere che, in maniera speculare, l'edificio legittimamente presente all'interno dell'area di rispetto stradale, ove demolito e fedelmente ricostruito, sia sottratto al divieto di edificazione che riguarda le nuove costruzioni, ovvero le ristrutturazioni comportanti dislocazione e/o modifiche planivolumetriche, o*

gli ampliamenti” (TAR Toscana, sez. III - Firenze, 1.09.2020, n. 1034).

Avv. Roberto Ragone: Ufficio Pianificazione Territoriale e Contenzioso – Settore Territorio e Urbanistica Provincia dell’Aquila

2. Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo nel demanio marittimo (Avv. Morena Luchetti).

Rigenerazione urbana e uso sostenibile del suolo nel demanio marittimo

Introduzione

Il demanio marittimo rappresenta un territorio complesso, fragile e intensamente utilizzato al tempo stesso.

Inizialmente votato agli “usi pubblici del mare”, questo territorio è passato, nel tempo, ad assolvere altre finalità, alcune delle quali fortemente collegate alla dimensione turistica, alla erogazione di servizi destinati alla ricettività ed al turismo, ed altre collegate alla portualità, alla cantieristica ed alla creazione di strutture destinate alla nautica ed al diporto.

In questa dimensione “moderna”, il demanio marittimo si è sempre più spogliato della sua veste prettamente marittima e della sua destinazione di “difesa e sicurezza nazionale” (in origine impressa nel Codice della Navigazione, R.D. n. 327 del 1942) per assumere un ruolo strategico nella crescita soprattutto turistica del Paese, e per essere, al tempo stesso, protagonista di una sempre più crescente pressione antropica dovuta all’avanzare delle aree costruite, a cui fa da contraltare la presenza di aree protette.

La “degenerazione” di questo fenomeno ha condotto, in molte aree costiere della penisola, ad una edificazione selvaggia, abusiva in taluni contesti, con la presenza, purtroppo in molte zone prossime al mare (o direttamente sulla spiaggia), di strutture/edifici/capannoni dal forte impatto architettonico e/o di strutture più dimensionate ma praticamente poste sulla riva, realizzate anche con materiali pesanti, fitte e continue tanto da impedire la vista del mare.

Come noto, sul demanio marittimo l’attività edilizia è disciplinata dal D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico

Edilizia) il cui art. 8 prevede “La realizzazione da parte di privati di interventi edilizi su aree demaniali è disciplinata dalle norme del presente testo unico”, ragion per cui occorre prestare attenzione alla predetta disciplina al fine di edificare legittimamente e nell’osservanza di tutti i (numerosi) vincoli che insistono sul demanio stesso.

Sull’autonomia della concessione demaniale rispetto al titolo edilizio l’orientamento giurisprudenziale è uniforme¹. Data la diversità degli interessi sottesi alla disciplina del demanio, da un lato, e dell’edilizia, dall’altro, i due titoli non solo sono autonomi e ben distinti ma sussiste tra essi un rapporto peculiare in base al quale la concessione demaniale riveste carattere pregiudiziale rispetto al titolo edilizio, con la conseguenza che, in difetto di concessione, il privato, pur se in possesso del permesso di costruire, non può avviare i lavori, restando privo di effetto il titolo ottenuto. E’ dunque prioritaria la richiesta di rilascio della concessione rispetto a quella del titolo abilitativo dovendo, a stretto rigore, la P.A. rilasciare il titolo edificatorio solo al soggetto che sia già concessionario del bene. In ogni caso, la compresenza dei due provvedimenti è indispensabile al fine del concreto inizio dei lavori (“Concessioni demaniali e disciplina edilizia” di G. Guzzo e M. Luchetti, in *Rivista Diritto Pubblico Lexitalia* – www.lexitalia.it – 6 novembre 2017).

Ancor più in dettaglio, il tema della “edificabilità” sul demanio è stato oggetto di numerose pronunce giurisprudenziali che ne hanno puntualizzato i caratteri, soprattutto con riferimento alla “precarietà” delle opere.

E’ pressoché consolidato, difatti, l’orientamento² secondo cui l’opera può dirsi precaria solo quando soddisfa un’esigenza meramente temporanea e non duratura, senza pertanto determinare una alterazione permanente del territorio. Diversamente, laddove vi sia una alterazione permanente, se anche intervallata nel tempo (ad es. per la stagionalità della struttura),

¹ *Ex plurimis*, CdS, sezione V, 20 novembre 1989 n. 738.

² Tar Ancona, 26.11.2015 n. 862; Tar Liguria, 27.1.2009 n. 119; Tar Puglia, Lecce, sez. I, 7.7.2005 n. 3650; CdS, sez. V, 24.2.1996 n. 226).

l'intervento necessiterà del titolo edilizio tenuto conto della tipologia di titoli previsti nel Testo Unico dell'Edilizia sulla base dello specifico intervento che deve essere eseguito.

In tale cornice va tenuto conto del riparto di competenza in materia edilizia; il *governo del territorio*, come noto, è materia a competenza concorrente Stato-Regioni (art. 117, comma 3, Costituzione), per cui occorre fare riferimento anche alle normative regionali al fine di verificare eventuali limiti ulteriori, o disposizioni di dettaglio maggiormente stringenti.

Non ultimo, la pianificazione costiera, frutto dei livelli di pianificazione regionale e comunale, arricchisce il quadro di riferimento normativo prevedendo, di Regione in Regione, di Comune in Comune, ulteriori vincoli/limiti alla edificazione.

Il tema dell'**uso del suolo sul demanio marittimo** è, dunque, connotato da plurime normative di diverso livello, ma restando sulla fonte primaria – legge dello Stato – e sui progetti di riforma dedicati alla rigenerazione ed all'uso sostenibile del suolo, si possono suggerire alcune **modifiche al quadro esistente**, tenuto conto, in particolar modo, dell'incidenza della sostenibilità ambientale su tale settore, della prassi amministrativa e degli effetti a volte distorsivi che le “cattive pratiche” producono.

Oltre a ciò, ragioni sistematiche impongono, in particolare per l'art. 49 Codice della Navigazione sulla inamovibilità delle opere, che si **disciplini compiutamente il concetto di inamovibilità**, lasciato ancora oggi alle previsioni di Circolari Ministeriali.

1) Rigenerazione urbana e uso del suolo demaniale marittimo

Prima di affrontare da vicino le modifiche, il legislatore dovrebbe primariamente tener conto del dato per cui la **costa è elemento fragile**, destinato a cambiamenti rilevanti a causa dell'erosione, del cambiamento climatico, della pressione antropica e della permanenza su molte aree costiere di colonie marine risalenti nel tempo in molti casi completamente abbandonate.

Non può pensarsi ad un serio progetto in termini di “uso sostenibile del suolo” in un

ambiente così delicato se prima non si coniuga l'aspetto edilizio-urbanistico con quello ambientale.

Interi tratti delle nostre coste sono destinati, secondo i dati elaborati da ISPRA e da Legambiente³, ad essere massicciamente erosi e a scomparire da qui ai prossimi venti anni, come pure altri tratti costieri sono destinati, a causa dell'innalzamento della temperatura e del livello del mare, ad essere cancellati o comunque ad essere mortificati mediante rideterminazioni della linea di costa, arretramenti etc.

In questo scenario fa la sua parte anche la presenza, in molti siti, di colonie abbandonate, di vecchi ruderi risalenti all'epoca fascista o ad altre epoche ormai dismessi senza più alcuna utilizzazione e funzione. Tali opere, anche al fine di ripristinare la **giusta connessione tra città e mare**, favorendo l'interscambio e la rivalorizzazione di un tessuto altrimenti spento e degradato, dovrebbero essere demolite recuperando così quel suolo che è linfa vitale di un intero comprensorio.

Le direttrici lungo cui avviare progetti di riforma riguardano dunque:

A) IL COSTRUITO:

I vecchi ruderi e gli immobili dismessi dovrebbero essere demoliti per recuperare il suolo necessario permettendo a quell'area di rigenerarsi e reintegrarsi con l'ambiente circostante.

La demolizione dovrebbe essere parte di quell'azione di **RECUPERO** del territorio costiero che potrebbe essere garantita dai Comuni a patto che lo Stato incentivi tali operazioni facendosi carico dei relativi oneri.

Va detto che le colonie, come pure i ruderi, e/o gli “scempi” che purtroppo capita di vedere lungo le nostre coste, a volte sono di proprietà pubblica, raramente di proprietà privata.

Trattandosi di beni abbandonati da tempo, nel caso risultino di soggetti privati potrebbero essere acquisiti dallo Stato per essere poi ceduti agli Enti Locali a fini demolitori, con oneri a carico dello Stato per quanto derivante dalla demolizione. Il Comune si occuperebbe

³ Report Spigge 2023 “La situazione e i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane” di Legambiente.

della demolizione dell'immobile con stanziamenti provenienti dallo Stato.

L'Ente Locale potrebbe costituire – meglio di altri – l'Amministrazione in grado di garantire celerità e semplificazione delle procedure di demolizione e recupero dell'area, essendo quello demaniale parte di un più ampio territorio che il Comune conosce e gestisce direttamente.

Altrimenti, in difetto di intervento comunale, la demolizione potrebbe essere operata direttamente dallo Stato, una volta acquisito il bene, tramite l'Agenzia del Demanio che rappresenta la "proprietà" statale in quanto "*dominus*" del demanio marittimo.

Laddove invece gli immobili risultassero di proprietà pubblica, si "azzererebbe" il passaggio relativo alla acquisizione ed i beni potrebbero già essere oggetto di demolizione mediante recupero dell'area.

Anche qui in termini procedurali, la scelta del Comune quale soggetto istituzionale, in grado di curare e gestire (come Amministrazione procedente) la demolizione una volta che lo Stato gli ha consegnato il bene per averlo acquisito, appare equa e proporzionata in ragione della *summa* di procedimenti e attività direttamente collegati al territorio che sono in capo al Comune.

B) NUOVE COSTRUZIONI

Le nuove costruzioni dovrebbero essere improntate, completamente, a elementi leggeri e facilmente rimovibili.

Il concetto di amovibilità è, del resto, già inserito nel Codice della Navigazione che all'art. 37 (Concorso di più domande di concessione) prevede "1. Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico. 2. **Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico- ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili**. 3. Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata".

Occorre, però, avere sempre riguardo alla sicurezza pubblica ed alla tutela di chi usufruisce delle strutture essendo le stesse, in molti casi, destinate al pubblico (turisti etc...).

Ecco, allora, che **la "facile rimozione" deve coniugarsi con la sicurezza e, soprattutto nelle zone a maggiore erosione o comunque più vulnerabili, con una tipologia costruttiva che sia in grado di assicurare le diverse esigenze.**

Oggi, se guardiamo in particolare alle strutture destinate alla balneazione o comunque destinate ad attività ricettive, possiamo notare come le stesse, rispetto ad alcuni anni fa, abbiano cambiato il proprio "profilo" essendo maggiormente "votate" al green ed all'introduzione di elementi sostenibili compatibili con l'ambiente. Molte di tali strutture, peraltro, secondo un'ottica di innovazione, hanno provveduto a richiedere ed ottenere la recente certificazione ISO 13009 (UNI EN ISO 13009:2018 – *Turismo e servizi correlati: requisiti e raccomandazioni per le attività in spiaggia*) che, come noto, concentra, appunto in un'unica certificazione, l'erogazione di servizi di qualità da parte della struttura, secondo parametri legati al servizio turistico, alla soddisfazione dei clienti, all'**efficienza delle strutture**, alla gestione dei "rischi" ambientali, economici e sociali nonché al contributo della sostenibilità economica e locale. In questo ampio spettro di "indicatori" anche, dunque, la tipologia di intervento costruttivo incide nella valutazione complessiva in quanto rientrante nel parametro dell'efficienza delle strutture.

Nel nostro ordinamento è assente la definizione di "**amovibilità**". E' un concetto non ancora "normato", e fino ad oggi le uniche disposizioni a cui fare riferimento sono state quelle provenienti non da fonte di rango primario ma da alcune **Circolari Ministeriali** che hanno tentato di fornire indicazioni alle Amministrazioni e alle Autorità preposte alla tutela del demanio mediante una sorta di nomenclatura riferibile alle Opere di facile rimozione (amovibili), e a quelle di difficile rimozione (inamovibili). In particolare nella Circolare le Opere assenti con "Atto Formale" risultano di difficile rimozione, dunque inamovibili,

mentre quelle assentibili con “Licenza” risultano di facile rimozione, quindi amovibili⁴.

Tabella “Tipologie delle opere” (estratto da Circolare Ministeriale n. 120)

TIPOLOGIA CONCESSIONE	DEFINIZIONE	FORMA DELLA
A	Costruzione in muratura ordinaria con solaio in cemento armato semplice o misto	Atto Formale
B	Costruzioni in muratura ordinaria con solaio in pannelli prefabbricati su piattaforma in cemento armato	Atto Formale
C	Strutture prefabbricate realizzate su piattaforma di cemento armato incernierate o appoggiate con calcestruzzo in basamento	Licenza
D	Strutture prefabbricate appoggiate sul suolo o interrate	Licenza
E	Opere, impianti e manufatti diversi da fabbricati ed assimilabili alle tipologie A e B	Atto Formale
F	Opere, impianti e manufatti diversi da fabbricati ed assimilabili alle tipologie C e D	Licenza
G	Opere, impianti, manufatti totalmente interrati/immersi.	Licenza

In questo quadro non può non assumere un suo specifico rilievo, poi, la politica europea volta a minimizzare l’impatto dei cambiamenti climatici sul territorio, sull’economia e sulla società. Come noto, a marzo 2024 la Commissione Europea ha pubblicato una comunicazione sulla gestione dei rischi climatici in Europa che illustra in che modo l’UE e i paesi europei possono attuare politiche in grado di salvare vite umane, ridurre i costi e proteggere la prosperità. La comunicazione fa seguito alla prima valutazione europea dei rischi climatici a cura dell’Agenzia europea dell’ambiente. Risponde anche alle preoccupazioni espresse da molti europei di fronte alle temperature record e agli eventi meteorologici estremi dello scorso anno. **La Commissione invita tutti i livelli di governo, nonché il settore privato e la società civile, ad intervenire per migliorare la governance e gli strumenti destinati ai responsabili dei rischi climatici, gestire i rischi in tutti i settori e stabilire le corrette condizioni preliminari per finanziare la resilienza ai cambiamenti climatici.** Il c.d. *Green Deal* Europeo dovrà interessare differenti livelli di governo e differenti settori dell’economia e della società civile, ed interesserà anche le modalità costruttive per edificare secondo un approccio più sostenibile e responsabile.

Di ciò dovrà tener conto il legislatore interno stabilendo regole e criteri rigorosi per edificare sul demanio marittimo che è un bene comune (*common*

goods), oltreché una risorsa limitata e soggetta e numerose influenze.

L’utilizzo di strutture di facile rimozione, e la preferenza accordata (già) all’impiego di strutture non fisse e completamente amovibili (secondo quanto già statuito dal Codice della Navigazione), dovrebbero costituire il *formante* su cui lavorare per giungere ad una definizione piana del concetto di amovibilità sul demanio marittimo, individuando, anche attraverso specifica elencazione, i materiali più innovativi idonei a soddisfare tale requisito.

L’aver rilegato a semplici Circolari la spiegazione del concetto di amovibilità ha, del resto, condotto, in molti casi, ad applicazioni diverse in diversi contesti territoriali, generando una non poco insana “incertezza del diritto”. Talune Amministrazioni hanno ritenuto inamovibili opere e strutture che talaltre Amministrazioni hanno scrutinato che amovibili, con conseguenze anche di rilievo, come si può immaginare, da un territorio all’altro, da un Comune all’altro, da una Regione all’altra.

Peraltro, la **tutela della Costa** ed il suo divenire per effetto di fattori naturali ed ambientali è sempre più al centro dell’attenzione delle stesse autorità pubbliche, fra cui quelle giudicanti.

Può, in quest’ottica, apparire “illuminante” una recente sentenza del Consiglio di Stato⁵ che lungi dal limitarsi ad evidenziare la *Costa* in termini paesaggistici, **pone in rilievo la matrice culturale ed identitaria della stessa nella storia della nostra Penisola:**

- 12.3. Osserva, infatti, il Collegio come i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia siano considerati aree tutelate per legge ex art. 142, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 42/2004, rientrando, quindi, nella categoria dei beni paesaggistici di cui all’art. 136 del medesimo articolato normativo. La scelta legislativa assegna, quindi, protezione giuridica ai territori costieri, preservandoli da possibili lesioni esteriori che possano intaccare non solo la

⁴ Circolare Ministero dei Trasporti e della Navigazione DEM2A-1268 n. 120 Serie I Titolo: Demanio Marittimo recante “*Sistema informativo del demanio marittimo – S.I.D. – Centro Operativo Nazionale – C.O.N. – Delega di funzioni amministrative conferite alle regioni – Articolo 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 – Legge 15 marzo 1997, n.59 – Articoli 104 e 105*

del decreto legislativo n.112 del 31 marzo 1998 (c.d. pacchetto Bassanini)”; successivamente, la Circolare dell’Agenzia del Demanio ha ripreso lo stesso contenuto della Circolare MIT.

⁵ Consiglio di Stato, sezione VI, n. 2559/2023 del 10.03.2023.

dimensione naturalistica ma, altresì, **collettiva e identitaria che caratterizza le coste**. Deve, infatti, considerarsi come il percorso normativo in tema di tutela dei beni paesaggistici muova da una concezione relazionale delle ragioni del valore culturale cui la tutela è funzionale. **Il paesaggio non è, infatti, considerato nella sua dimensione strettamente territoriale e indifferenziata, ma, dando continuità alla matrice dell'accezione storicistica di paesaggio** (manifesta nei lavori preparatori della L. n. 1497/1939 e nella L. n. 733/1922), **nell'essere “rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”** (art. 131, comma 2, del D.Lgs. n. 42/2004). Il paesaggio ha, quindi, un immanente valore culturale che emerge, del resto, dalla stessa disposizione di cui all'art. 9, comma 2, della Costituzione, ove l'espressione “della Nazione”, figura – come notato in dottrina – come specificazione speculare, connotativa sia in relazione al patrimonio storico e artistico che al paesaggio.

- 12.4. In queste coordinate generali si ascrivono, pertanto, anche **le coste alle quali, come spiegato, la previsione di cui all'art. 142, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 42/2004, assegna quel valore culturale immanente alla nozione giuridica di paesaggio** e che, come evidenziato supra, costituisce, al contempo, la ragione fondante e il parametro della tutela. Il valore culturale del paesaggio costiero si afferma non soltanto in ragione del dato di natura (che in sé risulterebbe tutelabile mediante strumenti diversi, calibrati sugli aspetti ambientali e naturali), ma in considerazione della valenza identitaria che le coste assumono, quali parti della “forma” del Paese e testimonianze materiali della storia millenaria di una penisola che ha avuto nelle proprie coste il crocevia delle partenze, dei ritorni e degli approdi degli uomini e delle civiltà che hanno concorso a determinare l'identità della Nazione italiana.
- 12.5. All'interno di questa cornice (composta dalle ragioni della tutela e dai tasselli del valore culturale che i paesaggi costieri esprimono) devono inserirsi le tematiche oggetto della controversia all'attenzione del Collegio. Il tema relativo all'utilizzo della costa per esigenze legate alla

balneazione non può, infatti, esulare da tale cornice dalla quale, al contrario, si estraggono i principi necessari per la disamina e decisione delle questioni sub observatione.

- 12.6. Osserva, quindi, il Collegio come l'inserimento di strutture funzionali alla balneazione costituisca una modalità di utilizzo del bene paesaggistico che non può, tuttavia, tradursi nella deprivazione del valore naturalistico e culturale che deve essere preservato in modo prioritario. **La conservazione della dimensione naturale e identitaria della costa costituisce, quindi, l'esigenza primaria con la quale devono coniugarsi le possibilità di sfruttamento per ragioni turistiche e ricreative, che sono, tuttavia, da considerarsi secondarie nel quadro assiologico che discende dalla Costituzione e dalle considerazioni in precedenza esposte.** In quest'ottica la realizzazione di strutture funzionali alla balneazione costituisce un'eccezione rispetto alla primaria necessità di conservazione del sostrato materiale che si offre alla percezione umana, e che, ordinariamente, può ammettersi solo laddove temporalmente limitata alla specifica stagione della balneazione. In sostanza, l'ordinamento ammette la realizzazione di tali strutture (che realizzano, comunque, l'interesse sociale ed economico ad una certa modalità di fruizione della spiaggia) ma l'interpretazione delle regole che abilitano simile possibilità non può non tener conto di come la stessa riguardi un bene paesaggistico che, pertanto, deve essere “restituito” nella sua dimensione naturale ed identitaria una volta che la stagione balneare sia terminata.

Per quanto attiene al procedimento volto al rilascio del titolo edilizio, sarebbe opportuno “un giro di vite” con riferimento agli istituti deputati allo snellimento e concentrazione dell'attività amministrativa.

Non è raro, difatti, imbattersi in procedimenti che anziché essere improntati alla semplificazione amministrativa, moltiplicano gli adempimenti e le attività spesso a carico del soggetto privato richiedente il titolo. Le autorizzazioni/nulla osta/pareri a latere del permesso di costruire, o di altro titolo edilizio semplificato, sovente devono essere **autonomamente** richiesti dal soggetto privato anziché ricadere nel procedimento

edilizio principale condotto dall'Amministrazione precedente. Ciò significa che la stessa pratica edilizia, purtroppo non di rado, deve essere presentata due/tre volte alle differenti autorità per essere vagliata sulla base delle rispettive competenze ai fini del rilascio del prescritto parere/nulla osta etc..

Avendo seguito, e seguendo da vicino, sia soggetti privati sia operatori economici che svolgono le loro attività sul demanio marittimo, o che realizzano le loro proprietà immobiliari sul demanio e/o in prossimità del demanio, sono "testimone" di ciò che accade negli uffici amministrativi, ed in particolare della scarsa "considerazione" che spesso viene riservata ad istituti già esistenti, quali ad es. la **conferenza di servizi**, di talché procedure che potrebbero avviarsi e concludersi nel tempo massimo di 60/80 giorni impiegano in realtà anche il doppio prima di completarsi con il rilascio di tutti i titoli.

Pertanto, con la digitalizzazione del procedimento amministrativo, la concentrazione dell'*iter* dovrebbe risultare quale effetto naturale e derivato della dematerializzazione degli atti e dell'automazione delle procedure.

Nell'era digitale, appare doveroso "superare" idiosincrasie rispetto a forme e istituti acceleratori che, usati correttamente, sono espressione dei principi di **buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa** (art. 97 Cost.).

2) Il concetto di amovibilità

In parte di tale concetto è già stato detto.

Il legislatore dovrebbe emanare una disciplina *ad hoc* che colmi la lacuna oggi esistente, tenuto ovviamente conto degli indispensabili parametri tecnici che consentiranno di chiarire in concreto le modalità costruttive ed i materiali impiegabili alla luce delle più moderne tecnologie.

In questo paragrafo, in aggiunta a quanto già indicato, preme evidenziare come il concetto di amovibilità acquisti una ulteriore valenza in considerazione del suo esplicito inserimento nell'art. 49 del Codice della Navigazione (Devoluzione delle opere non amovibili) ove è previsto "*1. Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun*

compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. 2. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54".

Nel contesto del codice marittimo, l'inaMOVibilità (e/o amovibilità) costituisce il perno per l'eventuale devoluzione delle opere allo Stato, allo spirare della concessione demaniale marittima. L'opera, **se e solo se inamovibile**, viene acquisita al demanio pubblico statale per effetto del cessare del rapporto concessorio, e ciò senza indennizzo nei confronti del concessionario che l'ha realizzata. E' chiaro come, in tale ambito, **l'effettiva configurazione dell'opera come struttura inamovibile assume rilievo primario derivando, da tale caratteristica, l'acquisizione del bene al demanio**, secondo quello che comunemente viene definito (a-tecnicamente) come "incameramento" del bene.

Senza dilungarci, in questa sede, sulle implicazioni emergenti da tale disposizione normativa, basti qui sottolineare come oltre l'esigenza, prima rappresentata, di determinare in termini edilizio-urbanistici un'opera inamovibile (e dunque di difficile rimozione) distinguendola da una di facile rimozione, **vi è anche un'urgenza che attiene all'interesse pubblico collegato al patrimonio (complessivamente inteso) ed alle finanze dello Stato**, nei cui ambiti la devoluzione incide.

Pertanto, per completezza di informazioni, va rammentato che attualmente il predetto art. 49 Cod. Nav. è *sub iudice* europeo, essendo pendente presso la CGUE la causa C-598/22 **tesa a scrutinare la compatibilità o meno con il diritto UE, segnatamente con l'art. 49 TFUE sulla libertà di stabilimento e con i principi di proporzionalità ed adeguatezza** di cui alla sentenza Laezza C-375/2014, **della gratuità della devoluzione delle opere inamovibili allo Stato**. Occorrerà attendere l'esito del giudizio al fine di stabilire se la cessione gratuita delle opere potrà permanere nel nostro ordinamento o se, altrimenti, dovrà essere riformata nell'ottica di armonizzazione con i principi di diritto unionale.

Alla luce anche delle predette considerazioni, e della strategicità che gli assetti costruttivi assumono sul demanio marittimo, si auspica un rapido e consapevole intervento a cura del legislatore interno.

CHI SIAMO

UNITEL - Unione Nazionale Italiana Tecnici Enti Locali - è la storica Associazione che ha l'obiettivo di valorizzare la posizione professionale e tutelare la posizione giuridica dei tecnici degli Enti Locali, nonché di migliorare il servizio reso alle collettività dalle rispettive Aree Tecniche, che gestiscono rilevanti responsabilità amministrative, con significativi impatti sulla finanza locale.

La base associativa UNITEL è distribuita su tutto il territorio nazionale, e permette all'Associazione di cogliere in tempo reale i processi innovativi e le istanze di miglioramento dei Colleghi.

Riconosciuta come persona giuridica nell'ottobre 2005 con apposito dPR, l'Unione considera obiettivo prioritario la migliore qualificazione professionale dei professionisti tecnici della P. A. A tal fine organizza iniziative di formazione, di aggiornamento tecnico e normativo, realizzate attraverso giornate di studio e convegni. A queste azioni si affiancano il sito Internet **www.unitel.it**, la pubblicazione trimestrale de "Il Nuovo Giornale dell'UNITEL" nonché contributi tecnici su testate quali "L'Ufficio Tecnico", "Il Sole 24 Ore", "Italia Oggi", "Edilizia e territorio", "Diritto e Pratica Amministrativa", "Architetti", "Rivista degli Appalti".

Il sito Internet www.unitel.it, giornalmente studiato da migliaia di Colleghi, riporta per esteso tutte le novità legislative, i commenti, gli schemi procedurali utili per le attività dei Tecnici pubblici; i Soci possono accedere a ulteriori servizi riservati on line, quale "L'Esperto Risponde", quesiti in tema di diritto penale, e una newsletter co-gestita con il Sole 24 Ore.

UNITEL è stata presente in Rimini Fiera con propri rappresentanti nei Comitati organizzativi e scientifici della manifestazioni **EuroPA e Ecomondo** (già Ricicla), al **Made Expo** nello spazio dalla stessa gestito "**Costruire Pubblico**", al **SAIE** Bologna e in tante altre primarie fiere italiane di settore a Napoli, Palermo, Piacenza, etc..

L'Unione è componente della Consulta delle Associazioni professionali degli Enti Locali, sotto l'egida e il coordinamento dell'ANCI, unitamente all'Anutel (Uffici Tributi), Ardel (Ragionerie), Anvu (Polizie Locali), Anusca (Stato Civile) e Caros (Ruoli Strategici); partecipa alle varie commissioni di lavoro al fine di valorizzare il patrimonio di professionalità tecniche presenti negli Enti, mettendole in rete e costruendo sinergie tra i diversi ambiti di competenza; abbiamo in corso l'organizzazione del premio di architettura "Civis" che premierà i Committenti Pubblici per opere realizzate con pratiche virtuose.

Facciamo delle Associazioni e Ordini che collaborano con l'Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici - ora ANAC- al fine di identificare e risolvere problemi interpretativi generali e fenomeni di vischiosità delle procedure.

Rappresentanti dell'UNIONE sono presenti in varie Commissioni regionali per la redazione delle tariffe dei prezzi per le opere edili ed impiantistiche e per l'aggiornamento pluriennale delle stesse, potendo contare sul supporto tecnico/editoriale dei Gruppi Maggioli, il Sole 24 Ore, CEL Editrice, Wolter Kluwer, Mediagraphic quali partner. Negli anni abbiamo cooperato con protocolli d'intesa con SIAS, l'associazione consorella dei tecnici della ASL, con ALA-Assoarchitetti, la maggiore associazione libero-professionale di settore, aderente alla Confindustria ed alla Consilp, al fine di coordinare ed armonizzare i rapporti tra i professionisti esterni ed interni alla pubblica amministrazione, con la comune finalità di migliorare il "prodotto" progettuale per la collettività, con SCAIS per l'impiantistica sportiva, con Energiada ed Ecosmorzo per la sostenibilità, con le Università Mediterranea di Reggio Calabria, "D'Annunzio" di Chieti, "Valle Giulia -Sapienza" di Roma, LUISS e del Molise oltre alla telematica "Marconi", "Federico II" di Napoli, con il Politecnico di Milano.

Rappresentanze UNITEL vengono invitate alla Camera dei Deputati dalla VIII^a Commissione per pareri e indicazioni sulla materia urbanistica e delle Opere Pubbliche; tuttora l'Associazione partecipa con ITACA e ANCI alle riunioni per le modifiche al Codice degli Appalti D.lgs 163/2006, nonché alle audizioni indette dall'Autorità per la Vigilanza.

Sono stati siglati da tempo prestigiosi protocolli di intesa con l'ANCI per operare su settori di comune interesse e con la sola finalità di offrire al cittadino un servizio ottimale per le proprie esigenze, con **l'AVCP**, con il **CSLP** (Consiglio Superiore dei LL.PP.).

L'attenzione dell'Associazione è rivolta prioritariamente **al settore degli appalti pubblici, dell'Urbanistica, dell'Ambiente** e attraverso il contributo di relatori provenienti dal mondo accademico, dalle istituzioni e dalle Professioni, UNITEL realizza convegni, work shop, seminari su tutto il territorio nazionale.

L'Associazione si è battuta per il passato e all'odierno con tutte le proprie forze per il ripristino dell'incentivo alla progettazione ex art.92 D.lgs. 163/2006 (famoso 2%), ridotto in giugno 2008 dalla L.133/2008 e ripristinato grazie allo sforzo notorio dell'Unitel dalla L. 201/2008, quindi ridotto ancora allo 0,5% dalla L.2/2009 (c.d. norma anticrisi) e poi riallineato al 2% (Legge su "lavori usuranti"), come da ultimo variato nell'agosto 2014 con la rimodulazione percentuale all'80%.

UNITEL è ormai il punto di riferimento nazionale per tutti i dipendenti della P.A. Consapevoli di tale responsabilità, vogliamo svolgere il nostro ruolo trainante ed incisivo al solo fine di porre in giusto risalto la figura del Professionista Pubblico Dipendente nonché valorizzare sia economicamente (considerate le grandi e gravose responsabilità), che professionalmente, la figura tecnica nella P.A.

Nel 2010 si svolse il **primo Congresso Nazionale**, evento aperto alla società civile, alle Istituzioni, al mondo della Cultura, in riunione per vari giorni a Roma. Il percorso non si è più interrotto: per l'anno 2011 abbiamo organizzato a Montesilvano (PE) il **secondo Congresso Nazionale** che ha avuto la partecipazione di oltre 700 persone. Il **terzo evento**, svoltosi a Fiuggi (FR) nel mese di maggio 2012, ha confermato la qualità e l'interesse delle problematiche trattate apprezzate anche dalla stampa nazionale. Il **quarto Congresso** del giugno 2013 dal titolo "Forum per la qualifica delle Professioni Tecniche Pubbliche e Private insieme per rilanciare la crescita" è stato momento topico per una opportunità di aggregazione propositiva per le migliori energie del paese, un alto incontro di riflessione da parte di tutti i protagonisti del sistema. Il **quinto incontro si è svolto a Caserta** del 2014, località scelta proprio per significare un rilancio morale in una particolare area della nazione afflitta da fenomeni di illegalità. Il **sesto Congresso ha avuto luogo a Cosenza** nel mese di giugno del 2015; si è affrontato il problema della corruzione ed alla ipertrofia normativa, che di quel fenomeno è in parte causa. A **Roma**, presso la sede dell'ANCE, nel **VII Congresso Nazionale** si è parlato delle recentissime novità dovute al **NUOVO CODICE DEI CONTRATTI**, con la presenza di tutti i protagonisti istituzionali e professionali dell'ambito tecnico. A **Napoli**, l'**VIII Congresso** ha avuto come tema la incentivazione per i professionisti della P.A. e la situazione applicativa delle norme del Codice dei Contratti spesso contraddittorie e pleonastiche.