

Nozioni di Diritto dell'Edilizia e dell'Urbanistica

prof.ssa Antonella BATA

Appunti di Riccardo Maria Polidoro
riccardo.polidoro.org

All'atto di formazione di una qualsivoglia comunità, si costituiscono automaticamente delle regole di comportamento, necessarie per tutelare gli interessi della suddetta aggregazione: come ben teorizzato dal filosofo Hobbes, l'essere umano privo di sovrastrutture è homo homini lupus.

In comunità più complesse rientra il concetto di **Diritto**, coincidente con un insieme di regole necessarie a tutelare l'interesse del singolo e della comunità. In detti sistemi, l'ordinamento massimo coincide di norma con lo Stato, che è dunque autoreferenziale: determina i soggetti atti alla formulazione di regole e la struttura stessa della nazione è il caso, ad esempio, del passaggio dell'Italia da monarchia a repubblica: in quanto autoreferenziale, lo Stato può modificare anche la propria organizzazione.

Le regole vengono introdotte per garantire delle regolazioni, che tipicamente intervengono nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione (diritto pubblico/amministrativo) o tra privati (diritto privato, che tutela ad esempio la proprietà privata ovvero il suo godimento). Un insieme di regole, in generale, pone dei limiti alle possibilità di azione in maniera tale da riconoscere diritti la cui tutela è garantita attraverso sanzioni.

Tra i diritti di principale interesse per la pratica professionale figurano i diritti reali, che attengono le cose materiali (servitù, usufrutto, diritto di proprietà e le sue limitazioni). Si osserva in ciò come molti termini derivano dal latino (reali → res, "cosa"): ciò è dovuto al fatto che il diritto attuale si ispira in larga parte al diritto romano, conservandone spesso i termini o l'etimologia (usucapione ⇒ usus capere, istituzione già presente in epoca romana).

Una volta garantito l'uso del suolo per la realizzazione di un'opera edilizia, intervengono i rapporti contrattuali (con il progettista, o il contratto d'appalto - contratto che prevede la realizzazione di un'opera dietro corrispettivo - distinto tra pubblico e privato a seconda della committenza, con regole differenti sulle modalità che portano alla stipula del contratto: nel codice dei contratti pubblici è presente la sezione dedicata all'appalto).

Nella realizzazione di un'opera pubblica riveste importanza fondamentale l'interesse rivestito dall'opera stessa (generale etc, e la realizzazione può essere legata a interessi concorrenti o confliggenti). Questa specifica materia è inoltre particolarmente delicata, poiché dipende da volontà politiche: in base alla scelta dell'approccio varia la natura del processo: una maggior trasparenza, ad esempio, implica un maggior aggravio burocratico!

La disciplina del diritto si divide essenzialmente in due branche: il diritto soggettivo - che raccoglie le posizioni giuridiche riconosciute e garantite del soggetto - e il diritto oggettivo, che raccoglie l'insieme complessivo delle regole di funzionamento e dei rapporti nella società odierna. I libri fondamentali della materia sono il codice civile, il codice penale e due codici di procedura in materia sia civile che penale.

L'ordinamento massimo nella società odierna è quello statale, che stabilisce:

- Norme di funzionamento
- Chi fa le regole (potere legislativo)
- Organizzazione Statale oppure
- Chi le applica (potere esecutivo)
- Norme di comportamento
- Chi verifica (potere giudiziario)

Le varie regole sono scritte in diversi testi e documenti, detti fonti del diritto, aventi efficacia diversificata e con un ordine rigidamente gerarchico, come stabilito dal primo articolo del codice civile (che, essendo del 1942, non cita la Costituzione - del 1948 - né lo Statuto Albertino: pur definendo l'organizzazione dello Stato, era una legge ordinaria):

- Costituzione: Raccoglie i diritti e i doveri del cittadino, l'ordinamento dello Stato; sancisce garanzie costituzionali per determinare un ordine gerarchico.
- Leggi e atti equiparati: rappresenta la categoria più presente; gli atti equiparati hanno la stessa valenza di una legge ma approvate in maniera differente (Legge → Parlamento; d.l. e d.lgs dal governo con un necessario passaggio per il Parlamento, L. regionale → regione); ^{• Regolamenti} tra questi i D.M., d.p.c.m., d.P.R. sono tipicamente norme tecniche di dettaglio (come le NTC), rinviute dalle leggi sull'argomento: ciò perché sono più semplici da adeguare e modificare.
- Regolamenti

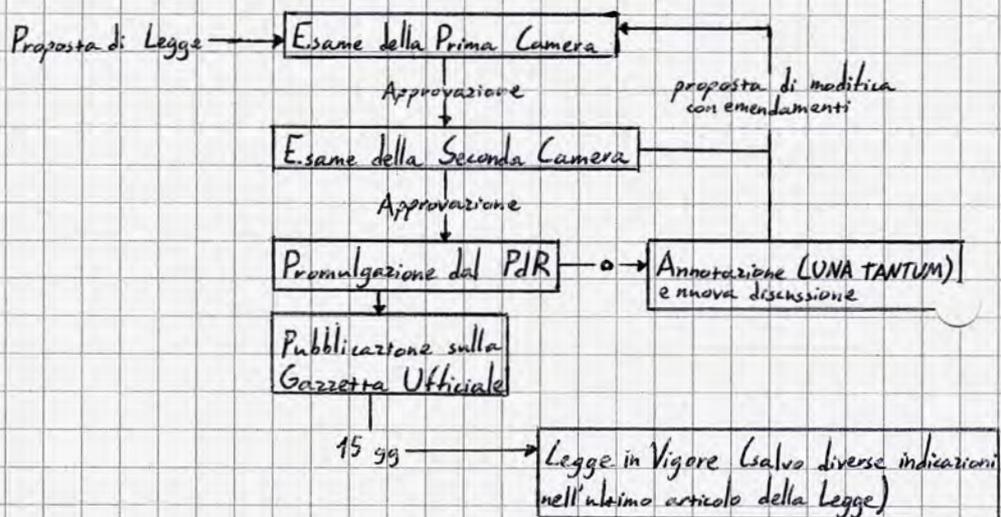
La Costituzione

Ⓘ Principi Fondamentali, diritti e doveri fondamentali. Tra questi, spicca per l'importanza acquisita in tempi recenti l'Art. 9, modificato l'11/02/22 aggiungendo un comma ("punto e a capo") che tratta della tutela dell'ambiente nel rispetto delle future generazioni, e dunque dello sviluppo sostenibile.

Ⓜ Ordinamento dello Stato: Si sanciscono vari principi in materia dell'organizzazione statale:

• Artt. 56-57: il potere legislativo è affidato a un sistema di bicameralismo perfetto (il Parlamento si divide in Camera dei Deputati e Senato).

La funzione legislativa si esercita con un iter lungo e complesso, con delle proposte di legge (formulate dal governo, dal parlamento, dal consiglio regionale o per iniziativa popolare) che vengono calendarizzate per poi seguire il seguente iter:



• L'ordine delle camere nella discussione è indifferente.
• La pubblicazione indica il momento in cui l'informazione è conoscibile: ignorantia legis non excusat!

• Art. 77: descrive i d.l. e i d.lgs.:

Sotto delegazione delle camere, il governo può approvare testi con valore di legge: si approva una legge - delega in cui si stabilisce che entro un determinato termine il governo deve pronunciarsi in una determinata materia; una volta approvato in Parlamento il documento diventa una legge effettiva. È il caso dei decreti legislativi, tra cui troviamo ad esempio il codice degli appalti o il TU dell'edilizia.

Al comma 2 viene invece introdotto il decreto legge: in casi straordinari di necessità o urgenza il governo può adottare provvedimenti provvisori con valore di legge, presentati il giorno stesso alle camere, appositamente convocate entro 5 giorni in maniera tale da potersi occupare dell'eventuale conversione in legge, da effettuarsi entro 60 giorni altrimenti la legge decade. Le Camere possono anche regolare tramite una legge i rapporti giuridici legati al decreto.

• Art. 117: definisce le autonomie locali a livello regionale, istituite più propriamente tra il '72 e il '77 con organi governativi sulla falsariga dell'organizzazione statale; può approvare proprie leggi in particolari ambiti.

Come è noto, lo Stato preserva potere esclusivo sulla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Essendovi aree in cui le competenze potrebbero sovrapporsi o entrare in conflitto, la Costituzione ha previsto l'istituzione della Corte Costituzionale, che valuta se le leggi o atti equiparati contrastano la Costituzione; tale valutazione avviene unicamente su istanza di un giudice, eventualmente per conto delle parti coinvolte in una causa. La valutazione dell'incostituzionalità della legge NON determina la cancellazione della legge, che avviene solo previa discussione in Parlamento. La Corte ha intervenuto numerose volte nell'iter di determinazione delle modalità di calcolo dell'indennità da espropriazione.

La Corte Costituzionale è dunque un meccanismo di tutela ex-post tramite controlli sulle leggi subordinate; è composta da esperti della materia (non magistrati) e sancisce se una legge è incostituzionale, nel qual caso non è applicabile.

Dato il suo ruolo prerogativo, essa interviene anche nei conflitti sull'attribuzione di responsabilità tra Stato e autonomie locali.

Un altro meccanismo di garanzia sulla nostra Carta fondamentale interviene in materia di modifiche alla Costituzione, da attuarsi tramite un processo complicato che spesso richiede la partecipazione attiva dei cittadini. Le cosiddette leggi di revisione

2 Costituzionale vanno adottate da ciascuna camera attraverso 2 delibere - approvate entro 3 mesi - da approvare solo

una volta raggiunta la maggioranza assoluta dei votanti (e non dei presenti, a differenza delle leggi ordinarie); la seconda votazione in particolare fissa il quorum a $\frac{2}{3}$.

Se nella seconda votazione si raggiunge un consenso compreso tra $\frac{1}{2}$ e $\frac{2}{3}$, la legge viene sottoposta a referendum popolare entro 3 mesi dalla sua pubblicazione su istanza di $\frac{1}{5}$ della Camera, 500 000 elettori, 5 Consigli regionali (altrimenti decade); la legge non viene promulgata se non viene approvata durante il referendum dalla maggioranza dei voti validi. In questi casi si parla di referendum confermativo, in cui una maggioranza del Sì implica l'approvazione della legge e il quorum si calcola sul numero totale di partecipanti alla votazione; altrimenti si parla di referendum abrogativo in cui si vota per abrogare una legge (dopo esser stato firmato e proposto, passa il vaglia della Corte Costituzionale) e richiede la maggioranza assoluta degli elettori per essere approvato.

Cenni di normative internazionali

Tra le fonti del diritto rientrano logicamente anche le normative internazionali, che possono limitare la sovranità del singolo stato, che però vi aderisce su base volontaria: principalmente in questo modo vengono stabilite delle convenzioni, che riguardano soprattutto l'attività economica o il commercio internazionale, tramite cui si richiede una successiva ratifica interna da parte dei singoli stati.

Nell'Unione Europea, l'accettazione delle limitazioni alla sovranità è condizione necessaria per l'adesione, in quanto sono state previste all'atto costitutivo della Comunità Europea secondo un trattato analogo ad una Costituzione, con i propri principi fondamentali. Logicamente, l'impegno è condiviso tra tutti gli stati membri.

L'Unione Europea prevede i seguenti organi direttivi:

La delicatezza del potere effettivo delle normative internazionali è particolarmente evidente con le norme emesse dall'ONU, in particolare nel caso di conflitti.

- Parlamento Europeo - ogni Stato membro nomina i propri rappresentanti; approva le leggi
- Consiglio Europeo - vengono convocati i rappresentanti dei singoli stati in merito ad una materia specifica (ministri o personalità equiparate); ratifica le leggi
- Commissione Europea - svolge una funzione di monitoraggio ed indirizzo, effettua indagini per dare indicazioni su cui elaborare i testi delle direttive.

Le norme UE si distinguono in direttive e regolamenti, concretizzazioni delle indicazioni della Commissione.

- Direttive: Simili alle leggi del nostro Stato, l'approvazione avviene tra Parlamento e Consiglio ma non trova un'applicazione diretta negli ordinamenti statali: indica i principi generali e obbliga l'attuazione negli stati membri, che discutono negli organi legislativi propri ed approvano una legge di attuazione entro 2 anni, specializzando ed adattando le indicazioni sovranazionali: in Italia tipicamente ciò avviene tramite d.lgs., spesso specializzati con la formula d.lgs. n°/data di attuazione della direttiva UE data/n°. Se non attuata entro due anni, lo Stato è soggetto a sanzioni.
- Regolamenti: intervengono su materie specifiche e tecniche, vedono applicazione diretta sulle leggi dello Stato data la natura strettamente tecnica.

L'UE riconosce a livello statutario vari diritti, tra cui i diritti fondamentali dell'uomo, che non possono essere limitati salvo se in conflitto con altri diritti fondamentali (abuso di diritto), condizioni di interesse generale o casi eccezionali. In generale, i diritti fondamentali europei ricalcano quelli sanciti dalla nostra Costituzione.

Ai diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione seguono previsioni sui rapporti economici: l'Art. 42 ad esempio è legato al diritto di proprietà. In generale, i diritti sono destinati ad diversi soggetti, distinti tra persone fisiche o giuridiche (enti collettivi e società, possono essere enti pubblici o privati). Le persone fisiche, in quanto soggetti del diritto, si distinguono in base a:

- Capacità giuridica: possibilità di essere titolari di diritti, si acquisisce con la nascita; si conferiscono agli individui tutti i diritti fondamentali della persona \Rightarrow nessuno può essere privato della propria capacità giuridica.
- Capacità di agire: Se si è titolari di un diritto non è detto che si possa operare ed esercitare detto diritto: la capacità di agire viene conferita in Italia a 18 anni (ad esempio esercitare il dir. di proprietà per vendere un bene).

Esistono dunque soggetti detentori di diritti aventi però incapacità legale (di agire), in particolare in caso di:

- **Minore Età;**
- **Interdizione:** non si è in grado di provvedere ai propri interessi economici, ad esempio per condizioni patologiche; la condizione deve essere verificata e certificata;
- **Emanipazione:** condizione di parziale incapacità in cui sono consentiti atti di ordinaria amministrazione (e non straordinaria come vendere una casa) riferita a minorenni di età maggiore di 16 anni e autorizzati a sposarsi; detta casistica deriva da norme del codice civile, del 1942.
- **Inabilità:** coincidente in estrema sintesi con una parziale disabilità mentale (include i ceti privi di educazione), sono consentite attività di ordinaria amministrazione.

Logicamente, occorre poter tutelare i diritti dei non aventi capacità di agire; in questi casi interviene il meccanismo della **rappresentanza**: si nomina un soggetto che ha il potere di agire nel nome (si dichiara espressamente come non interessato, non persegue interessi personali: agisce da portavoce) e per conto (nell'interesse) del soggetto, detto **rappresentato**. La rappresentanza si divide in:

- **Legale:** quando il soggetto ha incapacità di agire, a seconda dei casi può essere un genitore, un coniuge o un tutore viene nominato espressamente nella sentenza che sancisce lo stato di incapacità.
- **Volontaria:** sulla base di un contratto di mandato con procura
- **Organica:** per società ed enti, nominata in relazione alla specifica funzione esercitata.

Nel caso di azioni di straordinaria amministrazione, il giudice tutelare deve eventualmente autorizzare la disposizione del diritto da parte del rappresentante.

Enti

Gli enti collettivi sono distinti in numerose categorie; la prima classificazione li divide in **pubblici** o **privati** in base all'interesse dell'ente (collettivo o privato).

Gli enti pubblici si dividono in:

- **Territoriali:** aggregazione di persone che appartengono a uno stesso territorio, l'ente li rappresenta. Essi sono: Stato, Regioni, Province, Comuni; ciascuno ha un proprio rappresentante, eventualmente p.t. (pro tempore, ovvero fino a fine mandato).
- **Istituzionali:** non accomuna individui in base a criteri geografici ma in base a specifiche funzioni; viene inserito nello organigramma statale o in normative specifiche amministrative (esempi: Università, INPS, Inail)
- **Enti Pubblici Economici:** non più esistenti, erano enti in grado di svolgere attività economica. Con la liberalizzazione del mercato negli anni '90 il processo si chiude; l'idea originale prevedeva oltre alla finalizzazione lucrativa un impatto economico in termini occupazionali ed interveniva unicamente su questioni di interesse generale (come la fornitura elettrica) esercitando l'intera filiera di produzione, distribuzione ed erogazione del servizio.
Per l'Art. 43 Cost. è prevista la nazionalizzazione di attività economiche nel caso di un preminente interesse generale. Con il processo di privatizzazione, gli enti pubblici si trasformano in privati cambiando forma giuridica e diventando SpA, ovvero frazionando il capitale in azioni divise in misura della partecipazione dei soci; vendendo tali titoli azionari a privati avviene la vera e propria privatizzazione; lo Stato ha conservato una quota azionaria per mantenere una forma di controllo decisionale (esempi: PT, FS, INA...)

Oltre agli enti pubblici esistono enti privati, in cui i soggetti si riuniscono per perseguire finalità non raggiungibili singolarmente. Tali finalità possono essere a scopo di **luogo** (formazione di un utile a vantaggio dei soci) o **senza scopo di lucro** (finalità culturali, sportive...).

Secondo il codice civile, gli enti senza scopo di lucro si dividono in **Associazioni, Fondazioni e Comitati**; in essi esistono logicamente ragionamenti di tipo economico (ingressi e uscite) che sono però finalizzati al perseguimento dello scopo dell'ente e a finanziarne le attività.

Le associazioni - che possono agire anche su grande scala - hanno per oggetto principale l'attività da svolgere (es. WWF); possono avere dei dipendenti. Le fondazioni si concentrano invece su un patrimonio destinato ad una determinata finalità, hanno un consiglio direttivo che indirizza gli investimenti e le attività della fondazione (sono spesso a scopi culturali/di ricerca); i comitati agiscono

similmente alle fondazioni ma su scala minore: hanno dimensioni e durata limitate, che si esauriscono al raggiungimento dello scopo (ad esempio per una festa di paese).

Gli enti con scopo di lucro si definiscono società: oltre al proprio scopo si ha la finalità di distribuire gli utili ai soci tramite un'attività economica. Detta finalità è normale ma non essenziale (un tipico esempio è quello di un'attività d'impresa) possono essere svolte anche attività sociali (un'impresa sociale ha lo stesso scopo di un'associazione ma in forma societaria, non segue alcuno scopo di lucro).

L'ordinamento italiano prevede 6+2 tipi di società:

- Semplici
- in Nome Collettivo (snc)
- in Accomandita Semplice (sas)
- a Responsabilità Limitata (Srl)
- per Azioni (SpA)
- in Accomandita per Azioni (S.a.p.A.)
- cooperative (a utili, vantaggi per i soci)
- mutue

Esse sono accomunate dalla presenza di persone che perseguono uno scopo contribuendo alla formazione di un capitale. In generale, le società si dividono in:

- Società di persone: tipico di società di piccole dimensioni, l'elemento personale ha ancora rilevanza; la società ha un'autorità patrimoniale imperfetta, in cui il patrimonio è formato dal conferimento dei soci e il diaframma tra patrimonio dei soci e patrimonio della società è labile: nel caso in cui il patrimonio della società sia insufficiente è demandata un contributo ai soci che, avendo responsabilità personale e illimitata, sono direttamente coinvolti nelle scelte della società e partecipano alle funzioni amministrative; hanno ruolo amministrativo (all'interno) e di rappresentanza (nei rapporti con l'esterno). Tra queste, la forma più elementare è la società semplice, che non è però in grado di svolgere attività commerciali (produzione, vendita, trasporto, assicurazione...); viene utilizzata per determinate attività, come quella agricola, ittica, professionale (ciascuna con una propria normativa). Le Sas possono svolgere attività economiche e presentano 2 tipi di soci: gli accomandatori (svolgono un ruolo analogo ai soci di società semplici) e gli accomandanti (versano unicamente il conferimento e non hanno ruolo amministrativo).
- Società di capitali: la partecipazione è garantita dal conferimento, il capitale è indipendente tra soci e società.
 - Srl: si fonda con un patrimonio minimo di 10.000 EUR.
 - SpA: in un certo senso vive di vita propria: i soci attraverso il conferimento partecipano agli utili in base alle azioni in loro possesso; non hanno voce in materia amministrativa salvo che nella nomina degli amministratori (che si occupano della gestione e tipicamente NON sono soci ma Amministratori Delegati: l'idea è quella di permettere un rapido scambio di azioni).
 - S.a.p.A.: poco usata, è come una S.r.l. ma impiega le azioni.

In ciò rientrano anche le società professionali: fino agli anni '90 era vietato svolgere un'attività professionale in forma societaria, essendo essa ritenuta strettamente legata ad un'unica figura professionale (ovvero iscritta ad un albo) ed era al massimo possibile costituire un'associazione; caduto il divieto nell'ottica di una maggior liberalizzazione delle attività (Bersani) le società di questo tipo proliferano. Nel codice degli appalti era però già prevista una forma d'eccezione, che indicava la possibilità di istituire società d'ingegneria - ancora oggi distinte dalle società di professionisti - simili alle precedenti in relazione alle attività da fare ma aventi diversa forma giuridica: mentre le società di professionisti seguono il modello delle società di persone (piccole, con partecipazione attiva del singolo socio che ha ancora una sua rilevanza) e richiede che tutti i soci siano iscritti all'albo, le società d'ingegneria sono società di capitale (indipendenza tra soci e organismo amministrativo) e dunque consentono ai soci di non essere iscritti all'albo, svolgendo ruolo di supporto; è però necessaria la presenza di direttori tecnici, ingegneri/architetti abilitati da più di 10 anni e iscritti all'albo.

Diritti

I diritti si dividono in:

- Assoluti: esercitabili direttamente dall'individuo, senza la necessità dell'intervento di altri; possono essere esercitati nei confronti di tutti gli altri soggetti appartenenti allo stesso ordinamento (diritti della personalità/reali/su beni immateriali).
- Relativi: necessitano l'attività di un altro soggetto per essere esercitati (come il diritto di credito); viene fatto valere solo su determinati soggetti e si basa su un rapporto tra persone.

In particolare, i diritti reali sono diritti assoluti che si riferiscono ai beni, ovvero tutte le cose che possono formare oggetto di diritto (Art. 810 c.c.). I beni si distinguono in:

- | | | | |
|--------------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| • Beni immobili | • Beni materiali | • Beni fungibili | • Beni consumabili |
| • Beni mobili | • Beni immateriali | • Beni infungibili | • Beni incensumabili |
| • Beni mobili registrati | | | |

Un esempio di bene immateriale è un'idea creativa brevettata e il marchio di un brand.

Di norma, una cosa viene considerata un bene se ad essa è possibile associare un valore economico. A ogni categoria di bene attiene una specifica normativa.

La distinzione di primaria importanza per le nostre applicazioni è quella tra beni mobili e immobili (Art. 812 c.c.): i beni immobili sono così definiti perché si considerano non spostabili, come il suolo e le cose ad esso incorporate/intesse (alberi, fonti, corsi d'acqua, anche a scopo transitorio, purché naturalmente o artificialmente intesse al suolo. Sono reputati altresì beni immobili mulini, bagni e altri edifici (anche galleggianti) se saldamente assicurati a riva o alveo o se destinati ad esserlo, in modo permanente per la loro utilizzazione. Si definiscono mobili tutti i beni non immobili.

Art. 814 c.c.: definisce le energie naturali che hanno valore economico come beni mobili.

Art. 815 c.c.: definisce i beni mobili registrati, iscritti in pubblici registri (come i mezzi di trasporto privati), che presentano aspetti della disciplina analoghi a quelli dei beni immobili - proprio per l'iscrizione nei pubblici registri - insieme alle vicende ad essi relativi; ciò è fondamentale soprattutto per identificare il proprietario.

I beni mobili possono essere privi di proprietari (se abbandonate o perse); nel caso di beni immobili invece ciò non è possibile: ove non sono previste successioni ereditarie e simili, i beni rientrano nel patrimonio dello Stato.

Esistono due tipologie di pubblici registri per i beni immobili: il catasto (che illustra l'esistente, con una precisa identificazione, delimitazione dei confini e informazioni sull'unità immobiliare) e i registri immobiliari (in cui si indicano i passaggi di proprietà o le acquisizioni di diritti reali come l'usufrutto; sono inoltre indicate istanze di pignoramento immobiliare nell'ottica di rendere disponibili a eventuali acquirenti tutte le informazioni su vincoli o altri pesi gravanti sull'immobile).

I beni mobili, essendo anche beni di consumo, necessitano per loro natura (avendo una rapida circolazione) una diversa formalità nell'atto di vendita: gli immobili richiedono necessariamente una sottoscrizione in forma scritta pena la nullità dell'atto, i beni mobili no (anche se registrati).

Essendo necessario identificare il proprietario di un bene mobile registrato (per esigenze generali, ad esempio per multe o nel caso di incidenti), conviene la sottoscrizione di atti - pur non essendo necessario - soprattutto nel caso di beni sui quali si ha responsabilità.

Art. 42 Cost.: descrive i beni pubblici, di proprietà pubblica. Sono beni economici che appartengono allo Stato, ad enti (o a privati, in alternativa).

I beni pubblici si distinguono tra:

- Demanio: principalmente beni territoriali, in generale sono beni che necessariamente o per determinate caratteristiche sono necessariamente da considerarsi fruibili dalla collettività.
- Patrimonio: specializzato in funzione dell'interesse, si divide tra patrimonio disponibile (edifici o altri beni economici spendibili) e indisponibile (cose di interesse generale, come armamenti o beni a disposizione del Presidente della Repubblica)

Nel caso di beni di consumo esiste una disciplina a tutela del consumatore: si assicura l'integrità del bene acquistato, con una garanzia biennale a titolo gratuito su eventuali difetti di fabbrica; lo scontrino rappresenta la prova del momento in cui inizia la garanzia.

Art. 822 c.c.: definisce il demanio pubblico, appartenente allo Stato; fanno parte del demanio pubblico mare, lidi, spiagge, rade, porti, tutte le acque e le opere destinate alla difesa nazionale: sono beni necessariamente pubblici. Fanno parimenti parte del demanio, se appartenenti allo Stato (demanio accidentale), le strade, le Autostrade e le strade ferrate, areodromi, acquedotti, immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico secondo norma di legge [...]. Ne segue che se un privato possiede un bene di natura simile esso è soggetto a importanti vincoli.

Art. 823 c.c.: I beni del demanio sono inalienabili (devono rimanere pubblici salvo se sdemanializzati, ovvero nel caso di perdita di interesse generale) e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi (usucapione o altre forme di acquisizione di diritti), se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (concessioni: si concede al privato un uso specifico del bene demaniale in via esclusiva tramite un atto specifico della Pubblica Amministrazione; detti atti devono però interessare solo una determinata percentuale della superficie demaniale totale. Costituisce abuso l'impedimento dell'accesso alla spiaggia libera... in ogni caso, la concessione non interessa la battigia).

I beni appartenenti al patrimonio indisponibile possono essere ceduti, restano però vincolati alla loro funzione (es. sede comunale); non importa la titolarità del bene ma il suo utilizzo.

I beni culturali, ad esempio, sono tutelati dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, imponendo vincoli al godimento di beni dalle caratteristiche peculiari, anche se privati; difatti, il codice verte sulle direttrici di tutela e valorizzazione. Nel caso in cui i beni appartengano a privati, si attraversa una prima fase di individuazione delle caratteristiche del bene che lo rendono parte del patrimonio; in caso affermativo si appone un vincolo di natura mortologica (o intrinseca: il proprietario è limitato nella modifica del bene) e, nel caso di vendita, si riconosce un diritto di prelazione a favore dello Stato, che è il primo ad essere informato di detta volontà e ha facoltà di acquistare il bene entro 60 giorni dalla comunicazione; nel caso in cui non viene rispettata detta condizione lo Stato può attuare un'azione di riscatto, sostituendosi alla parte contrattuale.

Diritti Reali

Sono la principale categoria di diritti d'interesse per le nostre applicazioni, si dividono in diritti di godimento e diritti di garanzia a seconda che il soggetto abbia la facoltà di godere di un bene altrui o se si hanno diritti accessori al diritto di credito: tra i diritti di garanzia figurano difatti il pegno (beni mobili) e l'ipoteca (beni immobili). In generale, i diritti reali fanno parte dei diritti assoluti: il titolare di un diritto reale non può essere disturbato nel suo rapporto con la cosa.

Tra i diritti reali di godimento figurano:

- Usufrutto
- Uso
- Abitazione
- Superficie
- Servitù
- Enfiteusi (non più previsti)

Come è noto, l'Art. 42 riconosce al secondo comma la proprietà privata. I principi su cui fonda detto riconoscimento coincidono dunque con una riserva di legge, ovvero il richiedere che una determinata materia sia disciplinata da una disposizione legislativa di rango primario; con esso si afferma la funzione sociale della proprietà.

L'imposizione di vincoli sulla proprietà - in particolare - trova il suo sostanziale limite nell'esigenza di salvaguardare il contenuto minimo essenziale del diritto, in relazione alla naturale destinazione economica del bene.

Nell'Art. 832 c.c. si sancisce che il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico.

Sono contenuti generali fondamentali del diritto di proprietà le facoltà del proprietario, ovvero quelle di:

- godere della cosa: usare il bene a piacimento e trarne tutte le utilità possibili;
- disporre della cosa: vendita, donazione, costituzione di diritti reali di godimento o di garanzia a favore di altri;

tale disposizione ha duplice declinazione:

- disporre in modo pieno: si può fare tutto ciò che non è espressamente vietato o escluso dalla normativa;
- disporre in modo esclusivo: il proprietario è tutelato contro qualsiasi pretesa di terzi sulla cosa e contro qualsiasi molestia al suo godimento attraverso le azioni tipiche a difesa della proprietà e del possesso; si ha anche tutela penale con la previsione di reati di furto, appropriazione indebita, violazione di domicilio; si ha inoltre facoltà di chiudere il fondo (in riferimento alla proprietà fondiaria, Art. 841 c.c.) salvo le previste limitazioni (Artt. 842-843 c.c.)

Entro i limiti stabiliti dall'ordinamento giuridico, diretti al contemperamento degli opposti interessi (privati o pubblici) che possono venire in rilievo in relazione a un bene, e con l'osservanza degli obblighi collegati alla posizione soggettiva del proprietario, egli deve fare in modo che la sua cosa non determini danni a terzi; se ciò accade ne è responsabile ed è tenuto al risarcimento. In questi casi si rientra nella ipotesi di cosiddetta responsabilità oggettiva, di cui sono riportati alcuni esempi di seguito:

- a) Art. 2052 c.c.: il proprietario di un animale è responsabile dei danni cagionati dall'animale stesso, a meno che non provi il caso fortuito.

b) Art. 2053 c.c.: il proprietario di un edificio o di una costruzione in genere è responsabile dei danni derivanti dalla loro rovina, potendo solo provare, per evitare il risarcimento, che il fatto non è dovuto ad un difetto di manutenzione o a un vizio di costruzione.

c) Art. 2054, comma 3 c.c.: il proprietario di un veicolo è responsabile dei danni derivanti dalla circolazione dello stesso, anche se non ne è il conducente, se non prova che la circolazione del veicolo è avvenuta contro la sua volontà.

Il diritto di proprietà fondiaria si estende ab inferos usque ad sidera: in orizzontale è racchiuso entro i confini, mentre in verticale si estende al sottosuolo e allo spazio aereo sovrastante; il proprietario può fare qualsiasi opera o scavo che non arrechi danno ai vicini; non può però opporsi ad attività di terzi che si svolgano a tale profondità nel sottosuolo o a tale altezza nello spazio sovrastante che egli non abbia interesse ad escluderle.

L'Art. 42 Cost. e l'Art. 832 c.c. indicano però anche i limiti che possono essere apposti su una proprietà: il diritto di proprietà, pur essendo assoluto, è comunque un diritto economico: prevede dunque limiti che riguardano entrambi gli ambiti, che devono essere sanciti dalla legge. Essi si dividono in limiti nell'interesse privato (che tutelano la garanzia di pari diritti ad altri) e limiti nell'interesse pubblico (intervengono nel rapporto con la collettività), derivanti spesso dalla disciplina urbanistica.

Limiti nell'interesse privato: riguardano i rapporti tra proprietà vicine (consideriamo principalmente i beni immobili, aventi un maggior impatto) - non necessariamente confinanti - e intervengono su 3 ambiti:

- Immissioni
- Distanze tra costruzioni
- Luci e vedute

Per l'Art. 844 c.c. non è possibile impedire immissioni derivanti dal fondo vicino, siano esse relative a fumo, calore, esalazioni, rumori, vibrazioni o simili propagazioni, se non superano la normale tollerabilità: attesa la condizione dei luoghi, è possibile tramite un'azione giudiziaria richiedere un'azione inibitoria (che obbliga a cessare le immissioni) e lamentare un danno (da quantificare); in realtà più che cessare le immissioni spesso accade che il giudice limiti l'azione, che va corretta.

La normale tollerabilità, discrimine tra il lecito e l'illecito, viene fissata in base alla soglia normale del contesto (il concetto è evidente considerando il rumore, differente tra aree di campagna e di centro città e con differenti livelli di rumore di fondo) o, come nel caso di sostanze dannose, in base a soglie oggettive ben precise; in generale chi immette dette sostanze richiede un'esplicita autorizzazione alla collettività.

Nel secondo comma, sull'applicazione della norma, si afferma che l'autorità giudiziaria deve contemperare le esigenze della produzione con le richieste della collettività: si tutelano le ragioni della proprietà che subisce l'immissione (per un buon godimento e preservare il valore del bene) ma non si può limitare l'attività se l'immissione è conseguente ad un processo avente un importante impatto economico sulla società (occupazione), fatto salvo che per problemi di salute.

Nei rapporti col vicinato intervengono due principi:

- Reciprocità: valgono reciproche possibilità per i propri confini (\rightleftarrows)
- Derogabilità: Le disposizioni tutelano il diritto dei singoli; è possibile però accordarsi per derogare da determinati limiti (salvo norme di carattere pubblicistico, ad esempio per interessi dovuti ad un piano urbanistico)

L'Art. 873 c.c. tratta delle distanze tra costruzioni: Le costruzioni su fondi finitimi (da "finium" \Rightarrow confinanti), se non uniti e aderenti, devono essere tenute ad almeno 3m (per l'igiene degli abitati: la prima normativa urbanistica e edilizia aveva come principale finalità la tutela dell'igiene e il decoro degli abitati oltre che un'attenzione verso aspetti estetici).

Per costruzione s'intende tutto ciò che è stabilmente inteso al suolo (incluse verande, gazebo, sporti e oggetti purché strutturali; esulano dal computo dei 3m gli sporti decorativi come lesene o statue).

Se non supera l'altezza di 3m, il muro di confine non è computato nella determinazione delle distanze, altrimenti si configura come una costruzione.

⚠ Dette disposizioni sono valide a meno di diverse prescrizioni a livello locale: ordinariamente il PUC e le NTA indicano distanze maggiori \Rightarrow 3m è la distanza minima nazionale.

Il calcolo delle distanze avviene tramite metodo lineare, che misura il minimo distacco tra fabbricati ipotizzando che gli edifici convergano prospetticamente e selezionando il raggio minore; il metodo radiale, che determina la minima distanza geometrica tra i due fabbricati, non viene impiegato.



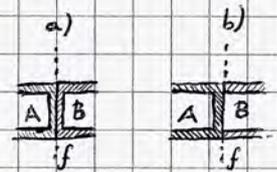
In generale, nel Codice Civile viene applicato il criterio della prevenzione: chi costruisce per primo pregiudica o incide sulle possibilità di realizzazione del secondo (fatte salve le prescrizioni del regolamento comunale, che può introdurre una distanza dai confini obbligatoria!).

Supponendo non siano presenti disposizioni locali in materia, si configurano 3 possibili casistiche:

a) il primo proprietario (A nel seguito) costruisce rispettando la prescrizione e realizzando la costruzione a 1,50m dal confine. B dunque si adegua e realizza una costruzione ad almeno 1,50m dal confine; si ripartisce equamente la distanza di 3 m tra i proprietari.

b) A costruisce direttamente sul confine; B ha più alternative:

- Costruire in aderenza: le costruzioni sono autonome ma aderenti.
- Costruire in appoggio: la struttura è in continuità, "innestata" compatibilmente con le esigenze strutturali; il muro diventa comune tra A e B ed entra dunque in comunione forzata (non è necessario chiedere autorizzazione ad A), determinando una ripartizione delle spese per l'altezza interessata dall'appoggio.



- Costruire a 3m dal confine.

⚠ In zona sismica NON è possibile costruire in appoggio!

c) A costruisce a meno di 1,50m dal confine. In questo caso, B può:

- Porsi alla distanza prescritta
- Chiedere ad A tramite interpello di costruire sul confine o demolire la porzione irregolare (messa in pristino)
- Costruire in aderenza/appoggio, nella misura in cui A non abbia risposto [si sia adagnata] entro i termini, occupando il suolo di A pagandone il valore.

Le azioni a difesa del diritto di proprietà normalmente NON si prescrivono.

Le distanze tra le costruzioni sono normate anche dagli artt. 871 e 872:

- Art. 871 c.c.: rinvia ad una norma specifica di carattere pubblicistico per gli standard da rispettare per la costruzione.

- Art. 872 c.c.: tratta delle conseguenze amministrative nel caso in cui si violino le norme di cui all'Art. precedente; vi è un doppio binario: se un proprietario costruisce in violazione degli standard pubblici si hanno delle conseguenze di natura amministrativa per l'irregolarità della costruzione; ogni cittadino può chiamare i vigili urbani (potere di denuncia da cui parte l'iter amministrativo), dunque la materia interessa sia i rapporti con la pubblica amministrazione che col vicino: se il danno costituisce, oltre che una violazione amministrativa, un'incisione del diritto di godimento del vicino, si hanno diversi possibili interventi in base alla natura dell'abuso:

- Eccesso in altezza: riduzione di luce e panorama, il vicino può richiedere un risarcimento (l'istanza di abbattimento è invece imputata al Comune).

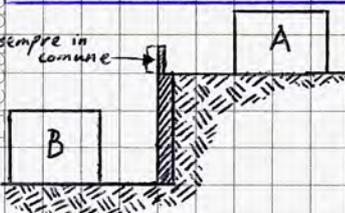
- Distacchi orizzontali (Art. 873): si ha un potere - e una tutela - maggiore: oltre al risarcimento è possibile richiedere una messa in pristino.

La messa in pristino prescinde dalla regolarità amministrativa del bene, anche in caso di sanatoria: nei rapporti tra privati la sanatoria NON incide alcunché!

Il muro di confine non sempre è su un piano uniforme: esistono, ad esempio, fondi a dislivello. In questi casi, costi e responsabilità sono ripartiti in maniera differente a seconda che il dislivello sia naturale o artificiale. In riferimento all'immagine a fianco:

- Se il dislivello è naturale, il muro "contiene il suolo" => paga A.

- Se il dislivello è stato attuato artificialmente per sfruttare al meglio il fondo sottoposto, paga B.



L'Art. 901 c.c. interviene in materia di Luci e Vedute ipotizzando una costruzione sul confine, le luci non presentano prescrizioni sulle distanze orizzontali (poiché esse non costituiscono attacco sul fondo adiacente) ma richiede il rispetto di specifiche altezze interne ed esterne (per impedire l'attacco) e la dotazione di determinati accorgimenti di sicurezza:

- interrata con maglie 43cm^2 ;
- altezza interna di $2,50\text{m}$ al piano terra e di ≈ 2 ai livelli superiori;
- altezza esterna di almeno $2,50\text{m}$ al piano terra salvo se il locale è interrato e le condizioni dei luoghi non consentono di rispettare detta prescrizione.

Se le condizioni non sono rispettate, dette luci si prefigurano come irregolari; il vicino può richiedere una regolazione (non può escludere l'apertura, altrimenti compierebbe un abuso del diritto di proprietà). Se il vicino si trova a dover realizzare la propria costruzione e sceglie di realizzarla in aderenza la luce viene chiusa per l'interesse alla costruzione.

Più in generale, l'Art. 900 c.c. effettua una distinzione in due specie tra finestre e altre aperture sul fondo del vicino:

- Luci: permettono il passaggio di luce e aria ma impediscono l'attacco sul fondo del vicino (ad esempio, le aperture di un seminterrato).
- Vedute: anche note come prospetti, permettono di affacciarsi e guardare di fronte, lateralmente o obliquamente.

È chiaro come in questo caso l'interesse verta non solo sulla tutela di igiene e sicurezza, ma anche il diritto alla privacy!

Nell'Art. 905 si tratta delle vedute, che permettono di affacciarsi sul fondo del vicino e, di conseguenza, necessitano di una minima distanza orizzontale dal fondo. Esse vengono distinte tra vedute dirette e oblique:

- Dirette: si rispetta la distanza minima di $1,5\text{m}$ dal fondo del vicino, calcolata dall'estremità dello sporto.
- Oblique: la distanza minima è di 75cm .

Bisogna rispettare SEMPRE anche la distanza minima VERTICALE di $1,5\text{m}$!

Nel caso in cui siano presenti delle aperture sul confine si può fare un'istanza di chiusura della finestra a tutela della privacy, ovvero un'azione di difesa della proprietà (a tutela del possesso e della proprietà, previste dal c.c.). In alcuni casi però è prevista la prescrizione: a causa del mancato esercizio di un diritto per un determinato intervallo di tempo lo si perde: ad esempio, il diritto di credito per un contratto si esaurisce in 10 anni (salvo interruzioni del decorrere del termine a mezzo dimostrabile in sede legale); nel caso di reati o irregolarità il termine è variabile in base alla specifica materia: il risarcimento per un incidente si prescrive in 5 anni, mentre la possibilità di impugnare una sentenza in corte d'appello viene revocata dopo 60 giorni. Anche se non esercitati, alcuni diritti non si prescrivono: tipico esempio è un qualsiasi diritto della persona o il diritto di proprietà salvo gli effetti dell'usucapione.

In particolare, se una finestra è presente in un sito da 20 anni non è possibile chiuderla: l'usucapione si riferisce a tutti i diritti reali, in questo caso si è acquisito un diritto di servitù.

Esistono altre prescrizioni su distanze minime da rispettare (impianto, deposito di materiali pericolosi...); in particolare, nel caso di alberi bisogna tener conto della loro crescita e dei danni che rami e radici possono arrecare; la legge prevede le distanze minime dai confini per gli alberi in ragione delle loro dimensioni: una siepe va piantata ad almeno 50cm , alberi a basso fusto ad almeno 3m (fusto minore di 3m) ad almeno $1,5\text{m}$, alberi ad alto fusto ad almeno 3m .

Se i rami o le radici di un albero accedono ad un altro fondo, il vicino può tagliare le radici, ma non i rami (va fatta richiesta al vicino): le radici arrecano maggior danno ad una costruzione (anche se recidere le radici arreca maggior danno all'albero).

Limiti nell'interesse pubblico: anche detti vincoli, limitano la proprietà privata nell'interesse pubblico entro determinati confini; in materia è intervenuta più volte la corte costituzionale da cui, con due sentenze fondamentali del 1968 è emerso un trend secondo cui i diritti del privato si limitano in favore dell'interesse generale salvaguardando il contenuto minimo del diritto di proprietà: bisogna poterne godere e utilizzarlo; superare detto confine e utilizzarlo; superare detto confine implica l'espropriazione, cui va associato un congruo indennizzo.

Esistono vari tipi di vincolo (che non comportano pretesa di indennizzo):

- **Vincoli conformativi**: si dividono in
 - **o morfologici**
 - **ricognitivi**: derivano da accertamenti che riconoscono in un bene determinate caratteristiche, sono limitazioni che dipendono dalle caratteristiche del bene; la disciplina tutela dette caratteristiche che hanno un interesse maggiore dell'interesse del proprietario. Ciò è tipico di beni culturali e paesaggistici.
 - **di carattere urbanistico**: posti dalla disciplina urbanistica, non riguarda il singolo immobile ma un'intera categoria; tipico esempio è quello degli standard di zona: si riferiscono a tutti i lotti rientranti nella zona, dipendono dalla posizione del lotto nel piano urbanistico. Vale lo stesso per le fasce di rispetto.

In particolare, i Beni Culturali sono beni che potrebbero essere demaniali ma sono privati, di interesse storico, architettonico. I Beni Paesaggistici invece sono beni che costituiscono espressione di valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio ed altri beni individuati dalla legge o in base alla legge (Art. 2(B.C.P)). Il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio costituisce un accorpamento di 2 leggi precedenti con un aggiornamento: l'idea di paesaggio evolve da una tutela statica ad una dinamica. In particolare, i beni paesaggistici sono così detti in quanto espressivi di un'identità, anche quando trasforma la naturale conformazione del luogo: si riprende la legge Galasso che predetermina come paesaggistici determinate categorie di beni, e insieme fornisce una classificazione puntuale del tutto (legge del 1939).

- **Vincoli in senso stretto**: non derivano da zone o caratteristiche intrinseche ma scelte specifiche di gestione del territorio, non incluse nei piani di area vasta ma a livello comunale: si incide sull'utilizzazione specifica dei privati nell'interesse generale, ad esempio per la localizzazione di opere di urbanizzazione o di verde pubblico.

Appartengono a questa categoria i vincoli di inedificabilità assoluta o preordinati all'esproprio; prima delle normative regionali, nel 1968 emerge una problematica legata al fatto che il PRG avesse vigore a tempo indeterminato: con l'approvazione del piano si appone un vincolo preordinato all'esproprio valido indefinitamente, garantendo indennità solo nel momento in cui avviene la localizzazione e l'opera viene realizzata; ciò solleva una questione in Corte Costituzionale poiché nel periodo in cui il vincolo è in vigore ma l'opera non viene realizzata si configura un esproprio sostanziale per inutilizzabilità. Detta condizione viene giudicata incostituzionale perché comprime il diritto di proprietà oltre il minimo; la Corte indica due possibili soluzioni: corrispondere un indennizzo anche per il periodo di appesimento del vincolo o definire una durata finita per i vincoli. Con la L. 1187/1968 si adotta la seconda ipotesi: il PRG ha durata indefinita ma i vincoli preordinati all'esproprio sono vigenti per 5 anni dopo l'approvazione del piano; decorsi i termini il vincolo decade e il proprietario rientra in possesso del pieno diritto di godimento.

Il principio viene ribadito nel Testo Unico in materia del 2001; un altro provvedimento della Corte Costituzionale ha inoltre sancito che il vincolo può essere reiterato se e soltanto se detta appesimento è motivata da un comprovato interesse generale (necessità di un'opera pubblica); i provvedimenti della pubblica amministrazione sono impugnabili al TAR (annullamento per illegittimità o abuso di potere); essendo superati i 5 anni di "franchigia" è necessario corrispondere un risarcimento del danno conseguente all'incisione del diritto di proprietà a seguito della reiterazione del vincolo.

La Legge Urbanistica Nazionale e la Pianificazione Territoriale

La L. 1150/42 è la principale legge urbanistica dello Stato; essa regolarizza l'espansione urbana e fonda la disciplina di gestione del territorio. In realtà, prima dell'entrata in vigore della legge erano già presenti dei PRG che interessavano il solo territorio urbano grazie alla prima legge sugli espropri del 1945, in cui veniva richiesta una pianta dello sviluppo urbano per ogni centro urbano, con approvazione demandata all'amministrazione centrale. Gli obiettivi iniziali sono di natura igienica ed estetica; a questi piani era solitamente abbinato il Regolamento Edilizio Urbano, con disposizioni sulla realizzazione di edifici. Tra le prescrizioni figura ad esempio il risvolto: essendo l'altezza massima degli edifici un parametro legato all'ampiezza dell'asse viario su cui insistevano, gli edifici ad angolo tra due strade di differente ampiezza potevano preservare la maggiore delle due.

Nel 1942 si pone invece l'attenzione su tutto il territorio nazionale, in particolare per le infrastrutture, con un'articolazione gerarchica divisa in 3 livelli.

I piani previsti dalla LUN sono stati però poco applicati, soprattutto per quanto riguarda l'area vasta: non furono approvati PTC poiché non erano ancora ben definiti detti ambiti territoriali e le relative competenze; inoltre la situazione bellica e la conseguente necessità di una rapida ricostruzione anche come volano del successivo BOOM economico porterà ad un forte sviluppo (poi degenerato in speculazione) edilizia, ~~che~~ troppo rapido per l'attuazione di dette previsioni.

Anche al secondo livello di pianificazione saranno approvati pochi piani per le stesse esigenze; per quanto riguarda l'intervento diretto del privato la LUN prevedeva la licenza edilizia, primo esempio di titolo abilitativo, autorizzazione a procedere ritenuta inizialmente necessaria nel sito centro urbano; poiché ciò non includeva le peritense e non erano ancora presenti gli standard urbanistici in queste aree si registra una pesante lottizzazione.

Con la Legge Ponte del 1966 (entrata in vigore nel 1968) vengono introdotti nella normativa generale gli standard urbanistici, presenti già nella legge sui PEEP del 1962 (piani di III livello in cui tutte le aree interessate sono soggette a espropriazione per l'acquisizione da parte del Comune, che provvede alla realizzazione degli edifici; in questa legge venne inoltre fissata un'identità da espropriazione pari al valore venale del bene rapportato al valore dei suoli 2 anni prima dell'attuazione del procedimento; in materia interverrà la Corte Costituzionale).

La legge Ponte nasce come primo intervento sulla LUN in previsione di una riforma nazionale in materia, non verificatasi. Detta legge estende l'obbligo di licenza edilizia all'intero territorio comunale (in contrasto alla speculazione), introducendo la facoltà di lottizzare e promuovere piani di lottizzazione unicamente nelle aree previste dallo strumento generale e fissando a livello generale gli standard: tra le cause scatenanti figura il crollo di un'area lottizzata piuttosto vasta a causa di un'erronea localizzazione.

Tra gli standard, quelli generali sono introdotti nella pianificazione di II livello e prevedono una determinata dotazione territoriale per ogni abitante; ad esempio richiedono $18 m^2$ per i servizi, di cui $2,5 m^2$ da adibire a parcheggio pubblico.

Viene inoltre prevista per ogni intervento di nuova edificazione la realizzazione di un'area di sosta per tutti i residenti, in rapporto di $1 m^2/20 m^3$ di volume costruito (poi raddoppiato negli anni '90).

A detta legge segue il DM 1444/1968 che attua le previsioni della legge precedente e descrive nel dettaglio gli standard urbanistici, prescrive l'attività edilizia differenziata in base alla destinazione funzionale delle varie zone del territorio comunale.

Tra il 1962 e il 1977 vengono attuate le previsioni costituzionali sull'istituzione delle regioni; con una serie di decreti si trasferiscono alle regioni competenze legislative e amministrative; tra i poteri legislativi figura quello in materia urbanistica (ne segue l'assenza di una riforma nazionale); resta allo Stato la disciplina sui temi di tutela dei beni culturali e dell'ambiente; si sostituisce il termine "urbanistica" con "governo del territorio" nei testi di legge.

Nel 1971 viene istituita la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) per ragionare su possibili interventi di contenimento dell'impatto di determinate categorie di intervento (raffinerie, ferrovie ed altre infrastrutture puntuali) e richiedendo un'autorizzazione su due livelli - regionale e ministeriale - per procedere nell'intervento. Una volta osservato come l'impatto ambientale possa derivare anche dalle scelte della Pubblica Amministrazione (PA nel seguito) nella gestione del territorio la normativa ambientale evolverà, prevedendo una valutazione ambientale anche per i piani, in particolare quelli di area vasta.

Nello stesso anno si aggiunge ai piani di area vasta il piano ASI (si ricorda che erano già presenti i piani settoriali di primo livello, ovvero piano di bacino, piano paesistico e piano del parco). Il II livello di pianificazione resterà invariato fino all'introduzione delle prime leggi regionali, mentre gli strumenti attuativi si moltiplicheranno in funzione degli scopi: il piano particolareggiato di esecuzione diventerà una sorta di Jolly, mentre si istituiscono PEEP, PIP (area attuativa delle previsioni ASI), Piani di Recupero (intervengono sull'esistente; dal semplice recupero degli edifici si evolverà in un intervento urbanistico per riqualificare il territorio, inserendo opere di urbanizzazione o variando le destinazioni funzionali); nascono inoltre i piani complessi, come il Piano di Riqualificazione o il Piano per lo Sviluppo Sostenibile: detti fenomeni sono complessi sia a livello funzionale che per l'obbligatorietà della partecipazione privata.

Con l'istituzione delle Regioni la legislazione urbanistica assume forma locale, specializzata e differenziata; si introduce in generale l'idea di scorporare le previsioni della pianificazione di secondo livello in 2 strumenti complementari, di cui una a valenza indefinita con linee d'indirizzo strategiche ed una temporanea, più legata al breve e medio termine.

Poiché i PTC della LUN non furono mai applicati, nella riforma degli enti locali si definiscono gli ambiti di intervento dei piani di coordinamento attraverso l'istituzione delle Province; ad esse furono associati i PTCP, con linee d'indirizzo generali sull'assetto del territorio e norme a valenza ambientale.

La LR 16/2004 Campania determina variazioni in campo urbanistico rispetto alle indicazioni generali, introducendo i seguenti strumenti di pianificazione:

I livello: PTR
PTCP

II livello: PUC

III livello: PUA - unico strumento di III livello, a seconda dei casi assume i contenuti dei piani elencati in precedenza.

Legge Busalossi (1977): Si passa da licenza a concessione edilizia, nell'idea che il diritto di costruire sia concesso dalla PA: è come se si presupponesse che lo ins edificandi non attenesse al proprietario; non essendo mai stato esplicitato chiaramente la Corte Costituzionale interviene in materia: diritto di proprietà e diritto di costruire sono connotati e connessi, purché esercitati nei modi di legge; l'intervento della Corte su detto testo riguarda anche la modalità di calcolo dell'indennità da espropriazione, che valutava i suoli in base al loro valore agricolo medio (anche nei centri urbani).

Legge 47/1985: Legge sul condono edilizio, permesso di sanare opere in abuso attraverso obblazioni; per interventi di disposizione interna era invece sufficiente una denuncia, a differenza della L. Busalossi che richiedeva una concessione per ogni intervento di trasformazione del territorio, a prescindere dalla sua entità. Con questa legge dunque si ha un primo tentativo di snellimento, con la nascita dell'idea di autorizzazione edilizia distinta dalla denuncia di opere interne.

T.U. dell'edilizia-2001: Punto nodale della disciplina, si scinde la normativa urbanistica in senso stretto - legata alla pianificazione - dalla materia edilizia - norme che prescrivono le modalità di realizzazione dei fabbricati - attraverso un testo diviso in tematiche tutte legate alla realizzazione edilizia. In parallelo viene pubblicato il T.U. sulle espropriazioni, che raccoglie tutte le leggi in materia di espropriazione per pubblica utilità, incluse quelle abrogate (più di tre pagine.) Entrambi i documenti razionalizzano sensibilmente le rispettive materie.

Col T.U. dell'edilizia si semplifica il meccanismo dei titoli abilitativi, differenziando tra:

- Permesso a Costruire
- Dichiarazione di Inizio Attività

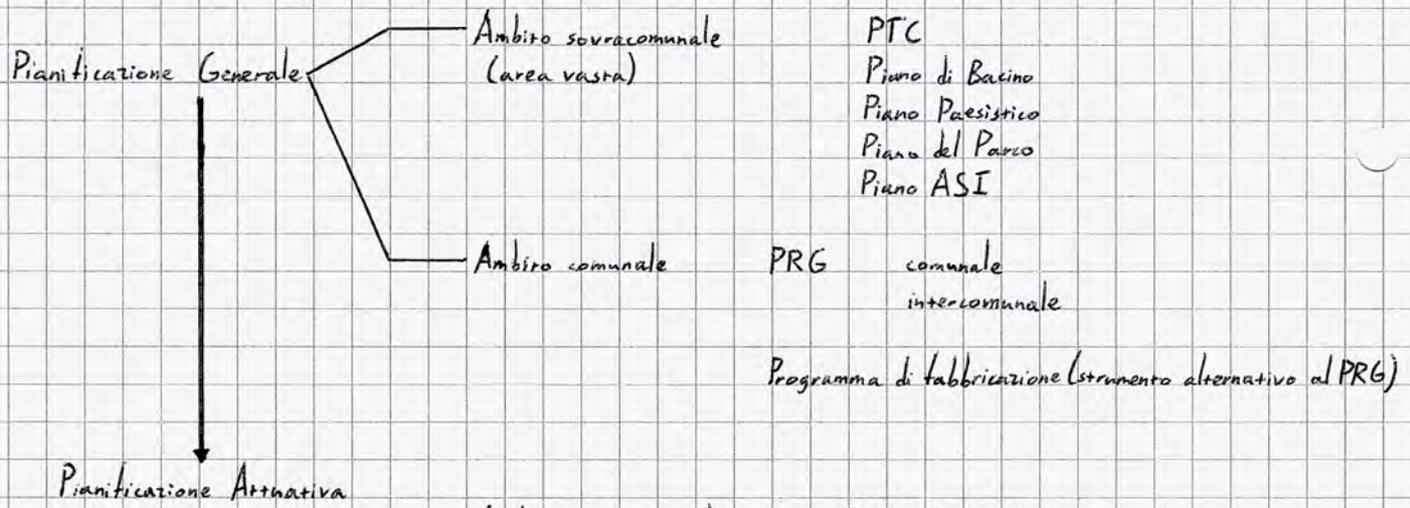
Si ha una generica specifica in ambito edilizio di normative di snellimento burocratico a carattere generale: già negli anni '90 fu approvata una legge rilevante sulla semplificazione dei rapporti tra cittadini e PA; con il TU si introducono nel Comune uffici specifici - come lo Sportello Unico per l'Edilizia - e la figura del Responsabile Unico del Procedimento, figura di riferimento sia per l'utenza che per la PA o l'ente in oggetto. La DIA verrà introdotta in via generale anche per l'attività produttiva, come se fosse un'autocertificazione.

Negli anni successivi si verificano diversi interventi normativi in materia fino all'entrata in vigore di una legge di modifica, in cui viene introdotta la Segnalazione Certificata di Inizio Attività in luogo della DIA che implica una variazione in termini: invece di attendere i 60 giorni necessari per le osservazioni è ora possibile iniziare immediatamente l'attività edilizia. Inizialmente introdotta in via generale, la SCIA verrà poi commutata anche per l'edilizia; altri strumenti abilitativi sono il PaC, che resta oneroso, e la semplice denuncia per interventi di edilizia libera.

Più in generale, la pianificazione urbanistica al giorno d'oggi prevede:

- Gerarchia tra piani: come per le fonti del diritto, gli strumenti devono rispettare le indicazioni generali ad essi sovraordinati.
- Subsidiarietà: alla gerarchia tra piani corrisponde una gerarchia di competenze tra gli enti; un ente sovraordinato può intervenire se l'ente in esame non possiede in maniera insita (a causa di impedimenti) determinate competenze.
- Autonomia degli enti territoriali locali: A meno dei vincoli dovuti ai piani sovraordinati, l'ente locale ha piena facoltà di disporre del proprio territorio in autonomia.
- Partecipazione: a differenza della LUN - in cui i privati potevano unicamente proporre osservazioni - è prevista la partecipazione attiva "dal basso" dei cittadini nella formazione degli strumenti urbanistici.

Nella LUN, la pianificazione segue la seguente organizzazione:



Attualmente invece in Regione Campania la gestione del territorio prevede i seguenti strumenti urbanistici:

- PTR: Individua le linee di sviluppo del territorio regionale e coordina le principali azioni di trasformazione del territorio;
- PTCP: Coordina le azioni di pianificazione locale, definendo gli indirizzi generali di assetto del territorio;
- PUC (ex PRG): definisce la norma d'uso dei suoli;
- PUA: definisce le modalità specifiche di applicazione delle regole fissate dal PUC, chiarendo le caratteristiche del progetto di suolo.

Relativamente ai PTCP, l'istituzione delle Città Metropolitane, enti cui sono attribuite le funzioni fondamentali delle province non ha determinato alcuna modificazione dell'ordinamento: le competenze della pianificazione si intersecano.

Piano Territoriale di Coordinamento: per la LUN sono compilati dal Ministero dei lavori pubblici, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Essi fissano il perimetro di interesse e presentano al loro interno direttive legate principalmente a:

- zone da riservare a speciali destinazioni, soggette a speciali vincoli o a limitazioni di legge;
- località da scegliere come sedi di nuovi nuclei edilizi o impianti di particolare natura ed importanza;
- rete delle principali linee di comunicazioni stradali, ferroviarie, elettriche, navigabili esistenti e in programma.

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale: riportato dal D.lgs. 18/08/2000, n° 267, prevede che la Provincia - nell'attuazione delle indicazioni regionali - adotta il PTCP in relazione alle:

- diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture / linee di comunicazione;
- linee d'intervento per sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale e in genere per il consolidamento del suolo e la regolazione delle acque;
- aree in cui è opportuno istituire parchi o riserve naturali.

Piano Territoriale Regionale: approvato con LR 13/2002 in attuazione della LR 16/2004, in armonia con gli obiettivi fissati dalla programmazione statale e in coerenza con i contenuti della programmazione socio-economica regionale.

Attraverso il PTR la Regione - nel rispetto degli obiettivi generali di promozione dello sviluppo sostenibile e di tutela dell'integrità fisica e dell'identità culturale del territorio ed in coordinamento con gli indirizzi di salvaguardia già definiti dalle amministrazioni statali competenti e con le direttive contenute nei vigenti piani di settore statali, individua:

- obiettivi di assetto e linee principali di organizzazione del territorio regionale, con strategie e azioni volte alla loro realizzazione;
- sistemi infrastrutturali e attrezzature di rilevanza sovrazonale e regionale, impianti ed interventi pubblici dichiarati di rilevanza regionale;
- indirizzi e criteri per l'elaborazione di strumenti di pianificazione territoriale provinciale e per la cooperazione istituzionale.

Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale: individua gli elementi costitutivi del territorio provinciale (caratteristiche naturali, culturali, geologiche, rurali...);

- fissa i carichi insediativi ammissibili nel territorio al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
- definisce le misure da adottare per la previsione dei rischi derivanti da calamità naturali;
- detta disposizioni volte ad assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio;
- indica le caratteristiche generali delle infrastrutture e delle attrezzature di interesse intercomunale e sovrazonale;
- incentiva conservazione, recupero e riqualificazione degli insediamenti esistenti.

In Campania, il PTCP ha valore e portata di piano paesaggistico, nonché di piano di tutela nei settori di protezione della natura, dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e delle bellezze naturali; ha valore e portata di piano di basino e di piano del parco in alcune zone; ha infine valore e portata di piano regolatore delle aree e dei consorzi industriali.

Tornando sul livello nazionale, con L. 56/2014 vengono istituite le **Città Metropolitane**, autorità locali aventi estensione pari alla provincia istituita per 14 città italiane di importanti dimensioni, il cui circondario è strettamente collegato senza soluzione di continuità. Oltre alle funzioni fondamentali delle province, esse attengono alle funzioni seguenti:

- Adezione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio;
- Pianificazione territoriale generale della comunità metropolitana, fissando vincoli e obiettivi a attività e esercizio delle funzioni dei comuni;
- Strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; mobilità e viabilità (assicurando coerenza a livello comunale);
- Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- Promozione e coordinamento di sistemi di informatizzazione e digitalizzazione nelle PA e nelle stazioni appaltanti.

Nella redazione dei piani deve essere solitamente inclusa la Valutazione Ambientale Strategica - obbligatoria per i piani di area vasta, gli altri programmi di intervento essendo più localizzati necessitano di una preliminare verifica di assoggettabilità, che verifica la possibilità che un intervento abbia un sensibile impatto ambientale e, di conseguenza, se la VAS sia necessaria e meno che accompagna agli elaborati di piano un rapporto ambientale, pubblicato contestualmente alla bozza di piano per eventuali osservazioni da parte della comunità.

La VAS è stata istituita dal codice dell'ambiente (D.lgs. 152/2006), testo che disciplina in merito a immissioni in atmosfera, scarichi di acque, bacini idrografici e rispettive competenze, disciplina sui rifiuti...

Cronologicamente, primo provvedimento di questa natura è la Valutazione di Impatto Ambientale, istituita solo per alcune specifiche tipologie di progetti, viene poi estesa alla pianificazione e alle scelte di piano.

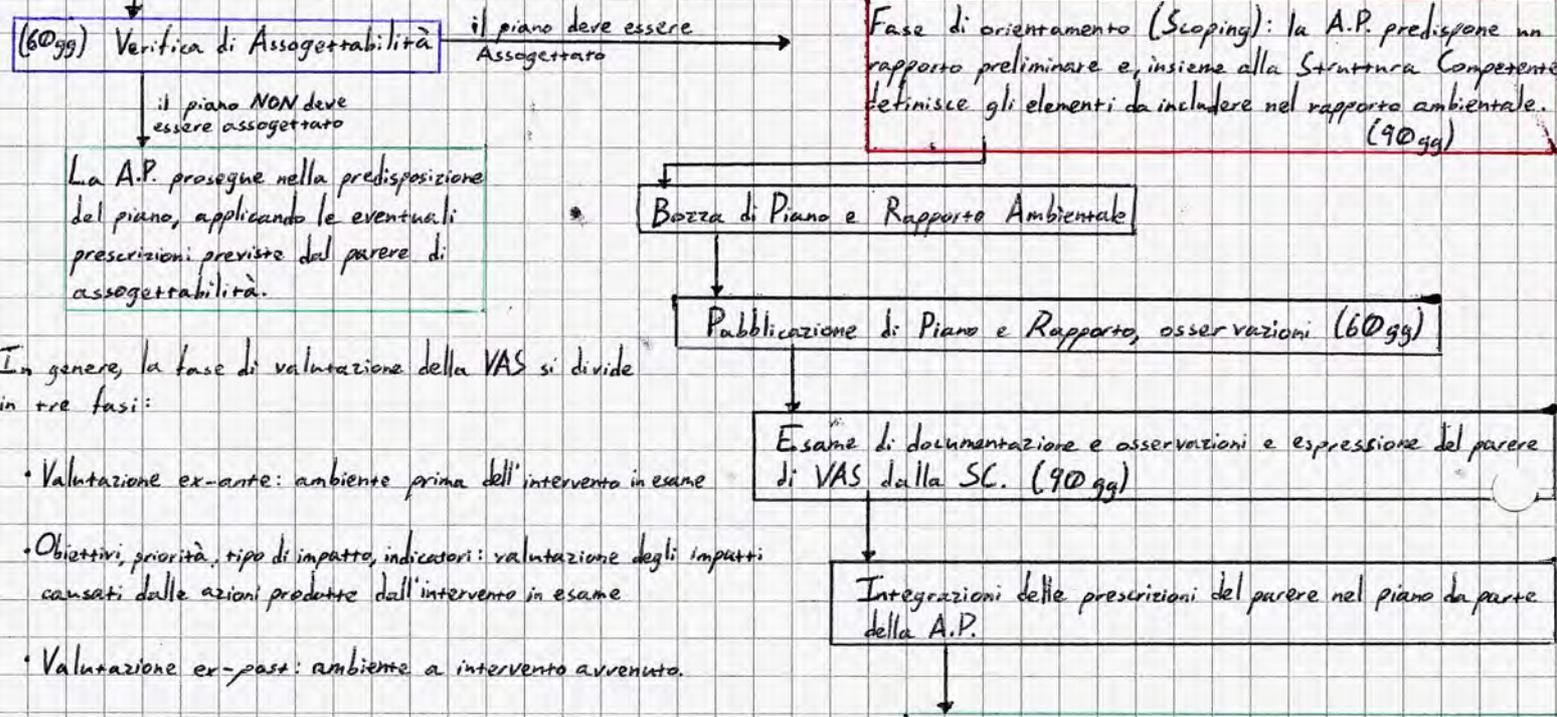
Ad essa era affiancata l'Autorizzazione Ambientale Integrata (AIA), relativa prettamente alle emissioni di sostanze inquinanti di determinati impianti.

Iter di formazione della VAS:

L'Autorità Procedente/Proponente decide di avviare un processo di pianificazione/programmazione, verificando se il piano o il programma ricade tra quelli oggetto della disciplina (codice ambiente, Art. 6).

Se ricade nelle tipologie di cui all'Art. 6.2 (Valutazione/gestione qualità aria, settori agricolo, forestale, pesca, ..., pianificazione territoriale, ...)

Se ricade nelle tipologie di cui all'Art. 6.1 (possibili impatti significativi sull'ambiente e il patrimonio culturale)



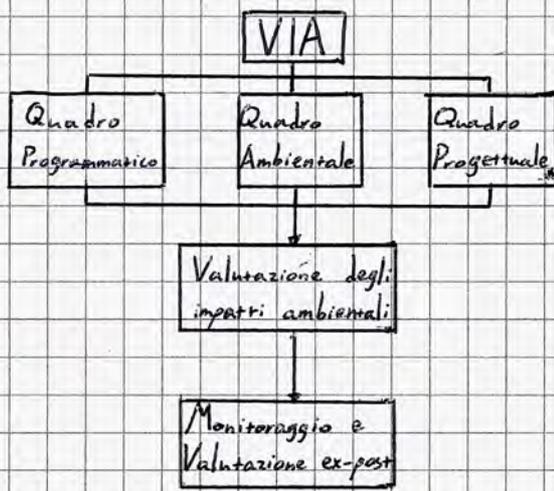
In genere, la fase di valutazione della VAS si divide in tre fasi:

- Valutazione ex-ante: ambiente prima dell'intervento in esame
- Obiettivi, priorità, tipo di impatto, indicatori: valutazione degli impatti causati dalle azioni prodotte dall'intervento in esame
- Valutazione ex-post: ambiente a intervento avvenuto.

Rapporto tra VIA e VAS		
	VAS (piani)	VIA (progetti)
Finalità	Programmazione e rispondenza dei piani con gli obiettivi di sviluppo sostenibile	Verifica di interferenze dei progetti coi fattori ambientali
Procedura	Processo sistemico, valuta conseguenze ambientali di una politica di sviluppo	Tecnica scientifica-admin per individuare gli effetti di un progetto sull'ambiente
Portata	Globali, Nazionali, Regionali	Locali
Partecipazione	Non standardizzata ma fondamentale	Osservazioni alla pubblicazione
Risultati	Strategici, lungo e medio periodo	Dettagliati, breve periodo

La A.P. approva il Piano con Rapporto Ambientale e Programma di monitoraggio

Come intuibile dallo schema a fianco, la VIA appartiene al processo decisionale (è contestuale ai procedimenti di variante; NON è un'autorizzazione!). Essa si basa su un elaborato, detto SIA (Studio di impatto ambientale), redatto contestualmente al progetto. La VIA considera gli effetti che possono manifestarsi sull'ambiente a seguito della realizzazione di varie tipologie di opere e impianti; essa previene i danni inflitti all'ambiente ed è quindi uno strumento per la sostenibilità dello sviluppo.



Piani di Settore

Piano Paesaggistico: introdotta nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, disciplina l'utilizzazione di aree e beni vincolati per salvaguardarne i valori. I suoi contenuti possono essere inclusi nel PTCP, che può dunque assumere valenza di piano settoriale. Se sono contemporaneamente presenti indicazioni discordanti tra PTCP e PP, prevale il piano di settore: le sue previsioni non sono in alcun modo derogabili ad altri piani: infatti, essi sono cogenti per i piani comunali!

Piano di Bacino: Con l'istituzione delle Autorità di Bacino nel codice dell'ambiente, il territorio viene suddiviso in 7 distretti idrografici. Per ciascun distretto è previsto il Piano di Bacino, strumento consuntivo, normativo e tecnico-operativo tramite il quale vengono pianificate e programmate le azioni finalizzate alla conservazione, difesa e valorizzazione del suolo ed alla corretta utilizzazione di acque sulla base delle caratteristiche fisiche e ambientali del territorio, indicando ad esempio le opere di consolidamento/regimentazione necessarie.

Logicamente, sono sottoposti a VAS in sede statale: le disposizioni del piano hanno carattere immediatamente vincolante per P.A. ed enti pubblici, nonché soggetti privati!

In attesa dell'approvazione del Piano, l'Autorità di Bacino attiva le misure di salvaguardia; nelle more dell'approvazione dei piani si possono anche adottare piani stralciati per l'assetto idrogeologico (PAI) per salvaguardare, dopo averle individuate, le aree a rischio idrogeologico.

Piano del Parco: In Italia sono riconosciute dallo Stato le aree naturali protette, aree che soddisfano determinati criteri stabiliti dalla legge quadro 394/91, classificando le aree in parchi nazionali, parchi naturali regionali [interregionali], riserve naturali, zone umide di interesse internazionale ed altre aree naturali protette.

Il Piano del Parco realizza la tutela dei valori naturali ed ambientali del parco; ha anche valore di piano paesistico ed urbanistico ed è sovraordinato a tutti gli altri strumenti paesistico-urbanistici di qualsiasi livello. Pianifica le diverse zone di tutela nell'ambito del Parco, determina i vincoli e le possibili destinazioni d'uso nelle varie aree, i sistemi di accessibilità, di attrezzature e servizi per la gestione e funzione sociale del parco, indirizzi e criteri per gli interventi su flora, fauna e ambiente. Le aree di tutela sono distinte in riserve integrali, riserve generali orientate, aree di protezione e aree di promozione economica e sociale.

Il piano segue il medesimo iter di strumenti analoghi; ha effetto di dichiarazione di pubblica generale interesse e di urgenza e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti e sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, territoriali o urbanistici e ogni altro strumento di pianificazione.

Si osserva come la pianificazione di primo livello sia essenzialmente direttiva: fornisce indirizzi, appone vincoli contorniativi, indica le aree a destinazione speciale.

La pianificazione a livello locale ha autonomia entro i propri limiti territoriali e in accordo con le previsioni dei piani sovraordinati: a livello comunale infatti si pubblicano piani di attuazione e previsioni in accordo con PTCP e piani settoriali.

La LUN prevedeva come strumento comunale il PRG, convertito con la LR 16/04 in PUC (che riprende molte le indicazioni della LUN), che si basa su:

• **Zonizzazione:** divisione del territorio in zone omogenee (in cui variano le NTA, possono essere presenti un' che sottozona, ad es. A1, A2, ...) come definite dal DM 1444/1968:

- A: centro storico (non necessariamente beni paesaggistici), nucleo fondativo o più antico, meno legata alla nuova costruzione; tendenzialmente è vietata l'installazione di nuovi pannelli fotovoltaici in questa zona.
- B: completamento; intorno al centro storico, area parzialmente o totalmente edificata.
- C: nuova edificazione
- D: industrie

- E: agricoltura
- F: servizi e impianti di interesse generale

Nel piano bisogna prevedere l'ampiezza di ogni zona in virtù di previsioni sia funzionali che demografiche (utilizzate per molte applicazioni, ad esempio per le aree interessate da PEEP), oltre alle vie di comunicazione (in accordo con gli strumenti sovraordinati) e gli standard urbanistici generali ($18 \text{ m}^2/\text{ab}$ da destinare a servizi, parcheggi, edifici pubblici... dipendono anch'essi da stime demografiche).

Tra i piani di zona figura ad esempio il PEEP, che prevede attuazione tramite espropriazione; nel piano generale vanno indicati gli ambiti in cui detti piani si inseriscono, tipicamente stabiliti all'interno di zone C. Si perimetrano dunque le aree su cui si realizzeranno poi le opere; l'estensione di interventi simili riguarda tipicamente il 40-60% del previsto fabbisogno abitativo rispetto all'incremento demografico, il che implica a cascata il dimensionamento dell'area su cui si realizzeranno le abitazioni. Una volta individuata l'area/zona, su di essa si appone il vincolo preordinato all'esproprio in maniera indifferenziata (non solo sulle aree destinate all'edificazione) ed entra a far parte del patrimonio indisponibile del Comune (poiché manca la realizzazione insieme alle necessarie opere di urbanizzazione).

Con l'introduzione nel 1978 dei Piani di Recupero, si rende necessario individuare all'interno del PRG le aree degradate su cui è possibile intervenire; diventa fondamentale nella redazione del piano la fase ricognitiva. L'area individuata può riguardare un singolo lotto (intervento realizzabile anche da privati) o una perimetrazione maggiore (per la quale è necessario il piano, che è però proponibile da privati). Il piano di recupero necessita di una valutazione e approvazione da parte del Comune prima di qualsivoglia intervento.

Il PUC della LR 16/2004 segue le indicazioni dei piani sovraordinati, persegue obiettivi di salvaguardia ambientale, segue le indicazioni in merito ai fabbisogni insediativi, promuove l'architettura contemporanea...
L'iter di formazione del piano prevede le seguenti fasi:

- **Decisione:** formazione del piano e attribuzione dei compiti (a tecnici, eventualmente esterni)
- **Adozione:** decisione del Consiglio comunale, scattano le misure di salvaguardia - sono sospesi i P.a.C. in contrasto con le previsioni del piano adottato.
- **Approvazione:** da parte dell'ente sovraordinato; scatta il termine di opposizione dei vincoli.

Il piano urbanistico comunale, una volta approvato, ha validità a tempo indeterminato; poiché le esigenze del territorio possono variare può essere necessario attuarvi modifiche - attraverso varianti al piano - o realizzare un nuovo strumento. Le varianti, che seguono lo stesso iter di formazione predetto, possono anche provenire dall'alto, imposte da enti sovraordinati per nuovi interventi o modifiche sull'esistente (come per un nuovo tronco ferroviario o un'autostrada: per la realizzazione del progetto statale o regionale si impone una variante sulle parti del territorio comunale interessate).

Al PUC è affiancato il Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale, evoluzione del precedente Regolamento Edilizio Comunale, primo esempio di strumento urbanistico: nella prima fase della pianificazione urbanistica vengono approvati pochi PRG ma si prevede una regolarizzazione dell'assetto dei Comuni per salvaguardarne igiene e estetica.

Nell'evoluzione della norma tali prescrizioni sono diventate appannaggio dello strumento generale, delle NTA o altri provvedimenti; il RUEC tratta invece delle modalità realizzative non incluse nel piano.

I Piani Attuativi, strumenti di terzo livello, attuano le previsioni dei piani urbanistici a livello comunale che, essendo di norma sottoposti a VAS, implicano una assenza di necessità di sottoporre a VAS o verifica di assoggettabilità gli strumenti appena citati. In genere, vi è un termine di 30 giorni per le osservazioni in merito al piano: poiché riguarda l'attuazione di direttive già presenti, si offre un tempo minore. L'approvazione del piano inoltre avviene a livello comunale, in quanto le previsioni del piano generale sono già esaminate dall'ente sovraordinato. Poiché l'approvazione dei piani particolareggiati costituisce dichiarazione di pubblica utilità delle opere in essi previste, a partire dalla data di approvazione decorre un termine di 10 anni entro il quale bisogna attuare dette previsioni.

Successivamente, ai Piani Particolareggiati si affiancano altri strumenti di pianificazione: primo esempio è il Piano per l'Edilizia Economica e Popolare, con contenuti essenzialmente coincidenti rispetto al Piano Particolareggiato, medesima procedura di formazione e validità inizialmente coincidente, poi portata a 18 anni; ha validità di P. Particolareggiato e l'approvazione equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

I PEEP hanno un'estensione determinata in base alle esigenze locali, compresa tra il 40-70% di quella necessaria a soddisfare il fabbisogno complessivo di edilizia abitativa per un decennio. Di norma, si scelgono aree appartenenti a zone destinate a edilizia residenziale, particolarmente se di espansione.

Le aree comprese dal PEEP, una volta acquisite, sono assegnate in diritto di proprietà (20-40% della volumetria complessiva prevista) e in diritto di superficie (diritto di godimento su un bene altrui; in questo caso il suolo comunale può essere utilizzato da altri per l'edificazione, attraverso una concessione di 60 anni) per la costruzione di case economiche e popolari. La concessione, di durata tra i 60 e i 99 anni, è rinnovabile una volta (grande attenzione normativa: le prime concessioni sessantennali sono state stipulate negli anni '60, ovvero 60 anni fa!); per 10 anni dalla certificazione di abitabilità nessun alloggio può essere alienato in alcun modo.

Viene contestualmente introdotto il Piano per Insediamenti Produttivi, sulla falsa riga dei PEEP (piani di zona) ma sulle zone D e con valenza di piano settoriale; possono essere formati solo da comuni dotati di PRG, non costituiscono variante al PRG. Nell'attuazione i Comuni devono espropriare tutte le aree in esso comprese; le aree vengono assegnate in diritto di superficie per un tempo compreso tra 60 e 99 anni ad eccezione che per enti pubblici per la realizzazione di impianti e servizi pubblici, in cui la concessione è a tempo indeterminato. In ogni caso, contestualmente all'atto di concessione viene stipulata una convenzione per disciplinare gli oneri e le sanzioni per la loro inosservanza.

In una fase successiva nasce il Piano di Lottizzazione (poi di Lottizzazione Convenzionata), previsti nella LUN come attuazione ulteriore per l'edilizia a iniziativa privata; riguarda dunque interventi ristretti se non puntuali. La Legge Ponte prevede l'esenzione di PLC solo nei comuni dotati di PRG o programma di fabbricazione; tipicamente le aree interessate sono zone di espansione.

Si osserva dunque una particolare attenzione verso l'iniziativa privata - il Comune può intervenire autonomamente, ma ciò normalmente non avviene - secondo il principio per cui un consenso di una determinata percentuale dei proprietari dei terreni coinvolti (3/4) implica la realizzazione di una convenzione tra il Comune e i privati proponenti, rappresentando uno dei primi esempi di urbanistica contrattata: si sollecita l'interesse privato attraverso un accordo.

Il Piano dunque non viene imposto ma contrattato, pur mantenendo i principali obblighi a carico dei privati. La concessione prevede due diverse possibilità, con un'importante distinzione nella distribuzione degli oneri:

- Cessione gratuita degli spazi per le opere di urbanizzazione al Comune;
- I privati si impegnano a realizzare le opere di urbanizzazione (tutte quelle primarie e parte delle secondarie) nel lotto.

La lottizzazione per essere autorizzata deve naturalmente prevedere spazi verdi e altre attrezzature. Inoltre, la realizzazione dei singoli edifici, pur essendo approvati dal piano, è subordinata al Permesso a Costruire che è a titolo oneroso per una quota comunicata al costo di costruzione (plusvalore del suolo) oltre ad una quota per gli oneri di urbanizzazione, non considerata se il privato ha già realizzato dette opere per effetto della concessione; ne segue che tra le due alternative viene di norma preferita la seconda.

Pur avendo autorizzato il piano, il Comune detiene obbligo di verifica su ogni intervento senza alcun obbligo di rilascio di autorizzazioni.

Infine, con la L. 457/1978 si valuta il riutilizzo dell'esistente, secondo il presupposto che il Comune proceda ad individuare le aree degradate nello strumento generale.

Nel caso di singoli lotti, i privati possono intervenire con interventi di ristrutturazione edilizia (senza PaC dunque senza modifica dei volumi, ovvero senza cambiare i parametri edilizi; in detto intervento rientrano anche demolizione e ristrutturazione) che, ad eccezione delle zone A₂ di altri vincoli, può tradursi in un cambio di sagoma.

Gli interventi di recupero sono realizzati dal Comune nei casi di:

- Recupero del patrimonio edilizio esistente/rilevante interesse pubblico;
- Adeguamento delle urbanizzazioni;
- Interventi da attuare tramite cessione volontaria/espropriazione/occupazione temporanea

Tutti detti strumenti ^{si traducono successivamente in} sono dei programmi complessi, ovvero disposizioni che:

- Coinvolgono più soggetti, pubblici e privati;
- Ricorrono a una pluralità di risorse finanziarie, pubbliche e private;
- Gli interventi riguardano una pluralità di destinazioni d'uso;
- L'assetto del territorio è definito in maniera consensuale.

Programmi di intervento integrati: Programmi con una pluralità di funzioni, integrando più tipologie di intervento (incluse le opere di urbanizzazione) con una dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e il possibile concorso di più operatori e risorse nell'ottica di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio ed ambientale.
L. 179/92
Soggetti pubblici o privati - eventualmente in forma di consorzio - possono presentare al Comune programmi integrati relativi a zone in tutto o in parte edificate o da destinare anche a nuova edificazione purché si abbia riqualificazione urbana ed ambientale.

Programmi di recupero urbano: Insieme sistematico di opere finalizzate alla realizzazione, alla manutenzione e all'ammodernamento delle urbanizzazioni primarie, in particolare in riguardo all'accessibilità, delle urbanizzazioni secondarie, l'edificazione di completamento e l'integrazione dei complessi urbanistici esistenti, oltre all'inserimento di elementi di arredo urbano, manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia.
d.l. 398/93
↓
L. 493/93
Detti programmi sono proposti al Comune da pubblici o privati; esso definisce le priorità in base a criteri oggettivi.

Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio: Sono legati alla realizzazione di attrezzature in grado di promuovere e orientare occasioni di sviluppo sostenibile con riguardo ai valori di tutela ambientale, valorizzazione del patrimonio culturale. Inoltre, volgono verso la realizzazione di un sistema integrato di attività per ampliare e realizzare insediamenti industriali, commerciali e artigianali, alla promozione turistico-ricettiva e alla riqualificazione di zone urbane centrali e periferiche degradate.
PRUSST
DM 8/10/98

Con la LR 16/2004 si introducono i Piani Urbanistici Attuativi, strumenti di attuazione del PUC che, in relazione al contenuto specifico, hanno valore e portata di uno qualsiasi degli strumenti di terzo livello suddetti.
Ne segue che, a seconda dei casi, i PUA possono essere redatti dal Comune, da società di trasformazione urbana, da privati; in questo caso è necessario il 51% di consenso dei proprietari e, in caso di inadempienza, la redazione passa al Comune che acquisisce diritto di rivalsa per le spese sostenute.
⚠ I PUA non costituiscono variante al PUC!

Espropriazione per pubblica utilità

La proprietà privata può essere espropriata (acquisizione forzata di beni immobili) per motivi di interesse generale: il sacrificio del privato può essere giustificato se e soltanto se c'è una necessità sovraordinata di utilizzare quel bene, ad esempio per la realizzazione di opere e interventi a vantaggio della collettività; in genere con l'espropriazione si sostituisce il diritto di proprietà con un diritto di credito.

La prima legge in materia risale al 1865, e stabilisce un'indennità di espropriazione pari al valore veniale del bene, segnando la concezione della proprietà privata come diritto assoluto. In questa fase vengono emanati pochi decreti di espropriazione: grazie alla concomitante legge delle guarentigie lo Stato aveva acquisito diversi beni ecclesiastici, i quali vennero rituffati per ospitare edifici pubblici.

Con la legge su Napoli del 1882, a seguito di un'epidemia di Colera nella zona del porto, si punta a risanare con un intervento di espropriazione e riedificazione; poiché l'edilizia preesistente era di pessima qualità si definisce un criterio mediato tra il Valore veniale e i redditi decennali certi conservati, in modo tale da compensare il valore basso degli immobili con il loro aspetto reddituale.

Tale criterio verrà utilizzato in numerose altre casistiche in cui si determina un'indennità più bassa; tale nuovo principio verrà mantenuto nella Seconda Guerra Mondiale, in maniera tale da approvare molti interventi di espropriazione (come Via della Conciliazione a Roma); è però con il BOOM economico che viene attuata un'ingente quantità di interventi simili, e inizia un accavallarsi di norme in materia di espropriazioni, adattate ad ogni situazione specifica.

Si solleva in particolare la problematica sull'indennità: un maggior numero di espropri implica una minore disponibilità di fondi pubblici, si creano contrasti tra la legislazione che tenta di ridurre le indennità e la Corte Costituzionale che tutela il diritto di proprietà: l'Art. 42 comma 3 della Costituzione non definisce in alcun modo la somma dell'indennizzo, menzionata nel Codice Civile sottoforma di giusta indennità. Con successivi interventi la Corte cost. forma una prassi secondo

20 cui il corrispettivo debba costituire un serio ristoro, adeguato a compensare il sacrificio del privato rispettando le caratteristiche del singolo immobile.

Per meglio comprendere la necessità dell'intervento della Corte Costituzionale, si ripercorre di seguito una breve riepilogazione della successione di leggi sulla determinazione dell'indennità da espropriazione:

L. 167/1962 - L'indennità corrisponde al valore del bene 2 anni prima dell'emanazione del decreto di espropriazione.

L. 1/1971 - Si effettua una distinzione in base alla destinazione dei suoli, considerando il valore agricolo eventualmente moltiplicato per dei coefficienti in base alla presenza di fabbricati o se il lotto è in area urbana e extraurbana.

Con la dichiarazione di incostituzionalità di detti principi - ad eccezione del caso napoletano - sembra esserci un ritorno al principio originario; in realtà si attua un nuovo principio basato su quello napoletano, considerando invece dei fitti certi il reddito domenicale moltiplicato per 10 (valore presente nel catasto), ridotto del 40% se non è presente un contratto di cessione. Il criterio viene tacitamente lasciato in sospeso dalla Corte Costituzionale in nome della delicatezza della crisi economica (il criterio viene formulato a inizi anni '80).

Il criterio viene ribadito nella prima stesura del TU sulle espropriazioni; la Corte interviene riportando all'ordine e ai criteri attualmente in vigore.

Come detto, il riferimento di base sul tema è l'Art. 42 Cost., in particolare il comma 3 che pone 3 punti fondamentali:

La proprietà privata può essere espropriata per scopi di interesse generale, in riserva di legge (esiste cioè una legge ordinaria che regola casi e modalità di espropriazione) e con la sostituzione del diritto di proprietà con un diritto di credito.

Si ritrovano gli stessi principi nel precedente Art. 834 c.c.:

Nessuno può essere privato di un bene di sua proprietà se non per cause di pubblico interesse, legalmente dichiarato (in riserva di legge) e dietro il pagamento di una giusta indennità.

Il TU sulle espropriazioni del 2001 raccoglie tutte le leggi speciali in un unico testo, selezionando di conseguenza un unico procedimento di indennizzo (si abrogano infatti circa 3 pagine di norme) per ogni ente espropriante e per ogni tipo di espropriazione.

Il Testo Unico specifica inizialmente le caratteristiche dei beni espropriabili, che devono essere immobili (i beni mobili di particolare interesse sono soggetti a confisca) e tali per cui la realizzazione dell'opera sia di interesse prevalente (interesse pubblico > interesse privato; nel caso di edifici pubblici di enti pubblici vale però lo stesso principio), salvo se di proprietà ecclesiastica: in tal caso è necessario un accordo specifico.

Nell'organizzazione dei comuni si fonda un ufficio specifico sulle espropriazioni (secondo il decreto semplificazioni degli anni '90).

⚠ Non sempre l'ente espropriante è beneficiario del bene espropriato!

Iter di espropriazione: Con il decreto di esproprio si attua il trasferimento della proprietà dal privato al pubblico; esso rappresenta l'esito e la fine della procedura in seguito alle fasi di:

- Apposizione del vincolo
- Dichiarazione di pubblica utilità
- Determinazione dell'indennità (almeno provvisoria)

L'apposizione del vincolo si verifica in concomitanza con l'approvazione del piano generale o una sua variante, poiché le aree in cui sono previste opere pubbliche si configurano automaticamente come soggette al vincolo.

Con l'approvazione del piano decorre anche il termine di apposizione del vincolo: per tutelare l'interesse del privato, i vincoli preordinati all'esproprio hanno una durata quinquennale entro cui va effettuata la dichiarazione di pubblica utilità: se ciò non accade il vincolo decade e può essere necessaria una variante sulla destinazione urbanistica della area, che si trovano in zona F.

Il vincolo può essere però reiterato con un provvedimento specifico, purché ci si trovi in presenza di comprovati motivi; il privato ha come garanzia la facoltà di impugnare i provvedimenti amministrativi dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale, con eventuale ricorso al Consiglio di Stato - si osservi la presenza di una ripartizione specifica della legislazione nei rapporti con la PA - e in ogni caso la nuova opposizione deve determinare un risarcimento aggiuntivo all'indennità da espropriazione dovuta ai danni lamentati in conseguenza dell'opposizione del vincolo oltre i termini previsti.

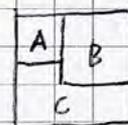
La dichiarazione di pubblica utilità esplicita le motivazioni alla base dell'attuazione dell'espropriazione; è implicita nell'approvazione dei piani attuativi e deve avvenire entro 5 anni dall'approvazione dello strumento generale, ha una durata temporale dipendente dal decreto di esproprio il quale ha validità per 5+2 anni - essendo i due anni di proroga, e non di reiterazione, non richiede alcun risarcimento aggiuntivo.

Dichiarata la pubblica utilità si individuano i proprietari dei lotti da espropriare; la PA effettua una prima valutazione dei lotti che viene offerta ai singoli proprietari, che possono scegliere se accettare o meno:

- Se un proprietario accetta, la procedura sul lotto si conclude attraverso la stipula di un accordo di cessione, formalizzando il passaggio di proprietà attraverso la trascrizione nei registri immobiliari. Con il contratto si ha inoltre il vantaggio di ricevere immediatamente l'80% dell'impegno pattuito, con il restante 20% insieme agli interessi maturati su di esso consegnati alla firma della cessione. Si ha inoltre diritto ad una maggiorazione del 10% rispetto all'indennità di provvisorietà. Se la cessione non viene firmata si procede ugualmente con il decreto di esproprio.

Realizzazione di un'opera pubblica

- Studio di fattibilità (studio dell'area, vincoli)
- Progetto definitivo (indicazioni di massima, pubblici. dichiar.)
- Progetto esecutivo (cantierabile)



A → 5k
B → 7k
C → 9k
ACCETTA ⇒ 7700€

- Nel caso in cui non si intenda accettare l'indennità provvisoria, la somma viene depositata nella cassa depositi e prestiti dello Stato, divaricando la procedura; l'ente procede ugualmente con il decreto di esproprio mentre si determina l'indennità effettiva, in quanto la quaresima verte unicamente sul diritto di credito e non la proprietà.

La PA chiede se i proprietari intendano avviare una procedura peritale - valutazione del lotto con tre periti esperti di estimo di cui due nominati dalle rispettive parti ed un super partes nominato dal presidente del tribunale ordinario - con la quale si giunge ad una nuova indennità, che può essere nuovamente rifiutata (se accettata ci si riconduce al caso precedente, senza maggiorazione).

In tal caso viene depositata una parte della nuova indennità e il proprietario intenta un'azione giudiziaria in Corte d'appello (essendo l'argomento una quantificazione di un'indennità la causa è di aspetto privatistico) tramite un procedimento di opposizione alla stima.

L'azione viene dunque proposta ai giudici, i quali nominano un CTU avente specifiche competenze in merito; le parti possono nominare una consulenza di parte e si giunge ad un nuovo indennizzo.

È però possibile scrivere ricorso anche in Cassazione; se ci si oppone all'indennità provvisoria dunque si possono riscontrare tempistiche anche molto lunghe, che non devono incidere sull'interesse generale di realizzazione dell'opera.

Si emana infine il decreto di esproprio - fino ad allora la titolarità e il godimento del bene sono del privato - cui segue una immissione in possesso dell'ente che prevede alla realizzazione dell'opera.

Circa l'indennità, il Testo Unico stabilisce tre differenti casistiche: aree edificate, edificabili, non edificabili.

- Presupposto affinché un'area sia da considerarsi edificata è che l'edificio sia realizzato legittimamente (se ciò non fosse il bene non sarebbe commerciabile ed un qualsiasi contratto costituirebbe illecito); in tal caso l'indennità coincide con il valore veniale del bene.

- La distinzione tra aree edificabili e non edificabili è parte delle previsioni del piano generale: si considera la destinazione d'uso prevista in assenza del vincolo (dunque in un momento immediatamente precedente); nelle zone B-C-D è consentita l'edificazione da parte dei privati.

Inizialmente il criterio prevedeva di considerare la media tra valore veniale e reddito dominicale, detratta del 40% in assenza di contratto di cessione; viene però dichiarato incostituzionale e ad esso si sostituisce il valore veniale in sé, ridotto del 25% se la finalità dell'intervento di espropriazione è di riforma economica e sociale (interventi di particolare rilievo sociale, come i PEEP; la disposizione è però interpretabile!). Nel caso in cui si sottoscrive l'accordo di cessione si ha un aumento del 10%.

• Nelle aree non edificabili (zone F, con indice di fabbricabilità basso e legata al fondo) o in presenza di vincoli conformativi (fasce di rispetto) si considerano criteri differenti.

Nelle zone agricole è necessario stabilire se l'area è coltivata o meno: se lo è si considera il valore delle colture in atto e dei manufatti edili destinati all'attività agricola se già esistenti al momento della dichiarazione di pubblica utilità.

Nel caso in cui il coltivatore diretto sia diverso dal proprietario si ha un'indennità aggiuntiva assegnata al coltivatore in specie.

Se il territorio non è coltivato il criterio attualmente considerato per prassi è il valore di mercato del bene: nel 2011 il criterio del TU è stato dichiarato incostituzionale; si prevedeva una determinazione del corrispettivo legata al valore agricolo medio dell'area, relativo alla coltura prevalente nella zona agricola, prescindendo dunque da ogni caratteristica intrinseca del lotto.

Le aree soggette a vincolo conformativo sono utilizzabili per alcune specifiche destinazioni d'uso, che possono anche avere un elevato valore (si pensi ad esempio alle aree soggette a vincolo paesaggistico); analogamente non è possibile esulare dalle caratteristiche e possibilità d'uso del suolo.

Il decreto di esproprio coincide con il momento in cui si verifica l'ablazione della proprietà, richiedendo tempistiche lunghe è però possibile che la PA effettui un'immissione in possesso prima del decreto attraverso una dichiarazione di urgenza e indifferibilità - spesso contestuale alla dichiarazione di pubblica utilità - a causa della quale il privato cessa immediatamente il godimento del proprio bene; all'indennità di espropriazione si aggiunge l'indennità di occupazione, legata al tempo che intercorre tra l'immissione in urgenza e il decreto di esproprio.

Modi di Acquisto della Proprietà

Tipicamente la proprietà si acquisisce mediante un contratto tra un soggetto alienante ed un beneficiario tramite la corrispettività di un importo monetario, eventualmente nullo (donazione, il contratto ne sigla l'accettazione).

Detta modalità costituisce una parte di una delle categorie di modi di acquisto: poiché si verifica un trasferimento tra differenti soggetti del bene così come si trovava nel momento in cui apparteneva al venditore (dunque con tutti i suoi pesi) il modo in oggetto è a titolo derivativo. Un altro modo di questa specie è la successione ereditaria, in cui l'erede subentra in una quota del patrimonio (non i singoli beni) del *de cuius* - debiti inclusi - tramite testamento o per legge attraverso il grado di parentela (mentre nel testamento si dispone dei propri beni nei limiti della riserva di legge; non quota è sempre tutelata e riservata agli eredi legittimi).

Il codice civile prevede però anche modi d'acquisto a titolo originario, in cui il diritto di proprietà "nasce" all'atto di acquisizione e non vi è alcun trasferimento in quanto non si ha alcun rapporto con l'eventuale proprietario. Essi sono:

- Occupazione: si si impadronisce di un bene mobile, eventualmente di *res nullius* (di nessuno, cose naturali come conchiglie, energia solare; anche la fauna selvatica rientra nella categoria pur appartenendo al patrimonio indisponibile dello Stato) o *res derelictae* (abbandonate, dismesse dal precedente proprietario che rinuncia al suo diritto - È ad esempio per beni in discarica o vicino a cassonetti).
Il modo di acquisto non vale per i beni immobili poiché è sempre identificabile un proprietario.

- Invenzione: come modo di acquisto (deriva da *invenio, is, trum, ire* => trovare) si riferisce a cose perse ritrovate da altri, ad esempio sul sedile di un treno. Chi trova una cosa che si suppone persa non può acquisirne direttamente la proprietà: occorre depositarla in un apposito ufficio pubblico; se il proprietario non si presenta entro un anno l'oggetto diventa di chi l'ha trovato.
Se il proprietario si presenta, il ritrovatore deve essere ricompensato in misura del 10% del valore dell'oggetto o, a meno che essa non ecceda i 5,16€, nel qual caso il premio del sovrappiù è solo del ventesimo - ciò perché $5,16\text{€} \equiv 100000\text{€}$, un'importante somma all'epoca di redazione del codice civile e mai aggiornata.

Esistono però 2 particolari disposizioni: le cose con valore storico, artistico o archeologico sono da considerarsi parte del patrimonio indisponibile dello Stato e vanno consegnate alla Soprintendenza, ricevendo un premio di ritrovamento pari al 25% del valore dell'oggetto. Nel caso di "tesori", cose mobili di pregio non contemporanee e di cui non si può risalire al proprietario, il bene diventa di proprietà del ritrovatore però proprietario di ciò che conteneva i beni in oggetto. Se il proprietario e il ritrovatore sono soggetti diversi però la cosa entra in comproprietà al 50%.

• **Accessione:** tutto ciò che è naturalmente o artificialmente inteso a un suolo è di proprietà del proprietario del terreno: in un certo senso, la proprietà del suolo attira la proprietà di tutto ciò che si trova sopra e sotto di esso, salvo diverse disposizioni di legge.

Se una costruzione viene realizzata da altri sul suolo del proprietario senza alcun titolo vale lo stesso principio; poiché però il proprietario si avvantaggia della realizzazione - il terreno aumenta di valore - è necessario corrispondere il minore tra il valore dei materiali impiegati e l'incremento del valore del fondo a chi ha realizzato l'opera.

Esistono due eccezioni al principio:

• **Accessione inversa:** Un proprietario costruisce sul confine ma nella realizzazione sbaglia in parte (in buona fede per un'incertezza sui confini ad esempio); il realizzatore può - salva una precedente opposizione del legittimo proprietario - acquistare la parte di suolo occupata dietro un corrispettivo pari al doppio del valore veniale della porzione di suolo occupata (il caso è analogo a quanto visto nella sezione dedicata alle distanze tra confini).

• **Diritto di superficie:** è un diritto di godimento su cosa altrui, si può fare e mantenere una costruzione sul suolo di un altro soggetto, conservandone la proprietà. Tale diritto si istituisce con un contratto che fissa un termine ultimo o un tempo indeterminato; scaduto il termine riprende vigore il principio dell'accessione.

• **Unione e Commistione:** vale sia per beni mobili che immobili; in conseguenza dell'unione di due beni in un unico bene inscindibile vale il principio secondo cui la cosa principale attira la proprietà di quella secondaria: il proprietario del bene di valore maggiore compensa l'altro e acquisisce la piena proprietà.

• **Specificazione:** relativa ad un'attività che modifica una materia che non appartiene a chi compie detta manipolazione per formarne una nuova cosa, vale nuovamente il principio del valore prevalente (se l'opera diventa artistica, ad esempio, il valore prevalente spetta a chi ha manipolato l'oggetto).

• **Usucapione:** prevista già nel diritto romano (*usus capere*, acquistare attraverso l'uso), è un modo d'acquisto della proprietà che avviene esercitando un **possesso** (non un uso! Un inquilino esercita l'uso ma non può usucapire l'abitazione in cui risiede; è inoltre fondamentale tener presente che il possesso **NON** è un diritto, ma uno stato di fatto!), ovvero utilizzando il bene a titolo di proprietà. Se il legittimo proprietario intenta un'azione per dimostrare la proprietà del bene (anche senza mostrare alcun titolo) e rivendicarla, il possessore non proprietario deve rilasciare il bene e restituire i frutti a partire dalla momento della rivendicazione se ha agito in buona fede, se in mala fede invece deve restituire il bene insieme ai frutti maturati e che avrebbe potuto ottenere sin dall'inizio dell'esercizio del possesso.

L'esercizio del possesso può portare all'acquisizione della proprietà se esso si prolunga nel tempo con una totale inerzia del proprietario (ci ordiniamo che il diritto di proprietà non si prescrive, si perde infatti solo per usucapione); è un acquisto a titolo originario perché non c'è alcun rapporto con il proprietario.

Ci sono 3 elementi fondamentali:

- **Inerzia del proprietario:** non si verifica alcun atto di esercizio della proprietà.
- **Possesso:** materiale utilizzazione, esercizio psicologico della proprietà.
- **Tempo:** varia in base alla tipologia di bene

Il principio venne introdotto come principio perché in questo modo si assicurava la coltivazione di terreni incolti, portando ad una miglior utilizzazione delle risorse.

Circa il tempo, il termine per l'acquisizione di beni immobili è 20 anni, mentre di 10 anni per beni mobili e mobili registrati. Il possesso deve rispettare determinati requisiti: deve essere **pacifico** (non acquisito con violenza), **pubblico** (è evidente), **continuo** (esercitato in continuità) e **non interrotto** (il proprietario effettivo non deve aver esercitato il suo diritto di proprietà altrimenti si resetta il termine) in maniera tale da poter esercitare attraverso un'azione giudiziaria che accerti l'usucapione il pieno diritto di proprietà.

Esiste però anche la procedura di usucapione abbreviata, per cui si dimezzano i termini (10 anni per gli immobili, 3 per i beni mobili registrati; per i beni mobili vige la regola di possesso vale titolo ed è dunque quasi istantaneo) richiedendo però ulteriori requisiti: è necessario che chi esercita il possesso abbia acquistato in buona fede l'immobile in forza di un titolo estrinsecamente idoneo al trasferimento della proprietà e regolarmente iscritto nei registri immobiliari, ovvero un contratto stipulato con una persona che sembra il legittimo proprietario ma non lo è (per garantire la buona fede) e con trascrizione nei registri immobiliari.

Ciò avviene, ad esempio, nel caso in cui un primo proprietario venda l'immobile ad un secondo mediante un contratto non valido,

e che l'immobile viene venduto nuovamente ad un terzo; non essendo valido il primo contratto, la prima traslazione è in realtà assente; l'acquisto viene effettuato in buona fede pur con un contratto che in realtà non ha effetto, implicando invece una inammissibile in possesso.

Se il legittimo proprietario intende rivendicare il proprio diritto deve dunque farlo entro 10 anni poiché sussistono tutte le condizioni per l'usucapione; in alternativa può tentare di dimostrare la mala fede del terzo soggetto, richiedendo in alternativa la restituzione del compenso dal secondo.

Poiché anche i beni mobili registrati hanno una trascrizione dei passaggi di proprietà, anche in questo caso l'esercizio in possesso è pubblico; nel caso di beni mobili ciò però non avviene, ci si basa sulla situazione di fatto ma si ha la stessa ipotesi della generica usucapione abbreviata, consistente in un acquisto in buona fede con un accordo astrattamente valido; in questo caso = nelle mani di un acquirente incauto = si diventa immediatamente proprietari del bene.

Diritti reali su cosa altrui

Questa tipologia di diritto tratta della possibilità offerta dalla legge di utilizzare un bene appartenente ad un'altra persona con poteri limitati rispetto alla piena proprietà e dipendenti dallo specifico diritto concesso.

Detti diritti si distinguono tra diritti di godimento (diritto di utilizzo di una cosa di un'altra persona) e diritti di garanzia (vincoli a garanzia di un credito: se un debitore non paga il creditore avvia un procedimento giudiziario per mettere all'asta i beni e soddisfarsi per l'intera somma del debito; essi si distinguono tra pegno - per beni mobili - e ipoteca - per i beni immobili, pesa sul bene e va dunque iscritta nei registri); ci soffermeremo sulla prima categoria:

- **Entitensi:** non più utilizzata ma ancora prevista dal codice civile; consiste in una concessione ad un entitista per sfruttare un fondo e farne propri i frutti. È un diritto trasmissibile - a differenza dell'usufrutto può anche essere trasferito agli eredi - diventando tendenzialmente perpetuo.

Nella recente riforma agricola è stata inoltre introdotta l'affrancazione, che consente all'entitista di acquistare dietro compenso il bene dopo 20 anni e che, essendo un diritto potestativo - ovvero cui il proprietario non può opporsi - non risulta conveniente nei rapporti tra privati.

- **Diritto di superficie:** Diritto di realizzare e mantenere una costruzione su suolo altrui, può essere a tempo indeterminato (finché l'opera permane) o determinato (alla scadenza del termine il suolo acquisisce il bene); è previsto esplicitamente dall'Art. 952 del codice civile, che al secondo comma afferma che è possibile alienare la proprietà della costruzione separatamente dalla proprietà del suolo (ad esempio è il caso della vendita di appartamenti).

- **Usufrutto:** Diritto di godere di un bene altrui e trarne ogni utilità nel rispetto della sua destinazione economica.

Il soggetto proprietario di un bene può anche cederlo riservandosi l'usufrutto.

- **Si costituisce:**
 - per legge (fino al 1975 valeva anche per i coniugi, non presenti fino a quel momento nel diritto ereditario);
 - per volontà dell'uomo;
 - per usucapione (ipotesi teorica: l'usucapione vale per ogni diritto reale, ma richiede le stesse prerogative dell'acquisizione della proprietà).
- **Dura:**
 - massimo 30 anni se a favore di persone giuridiche;
 - durata della vita dell'usufruttuario originario (anche se il diritto viene ceduto a terzi!);
 - termine stabilito dal contratto.

Il proprietario conserva la nuda proprietà ed ha dunque facoltà di disporre del bene (che, in caso di vendita, si diminuisce del valore dell'usufrutto, il quale è proporzionato alla sua durata). Poiché un usufrutto può anche interessare una mandria, un'azienda (complesso di beni usati per l'esercizio di un'impresa, ovvero una specifica attività economica) o un altro bene mobile, è importante che l'usufruttuario rispetti la destinazione e consistenza economica del bene, spiegata più avanti nel dettaglio.

Come detto, l'usufruttuario trae dal bene tutti i frutti, distinti tra:

- **Naturali** (prodotti dell'attività agricola, ad esempio);
- **Civili** (ricavo economico da un bene o un complesso di beni).

L'usufruttuario deve dunque rispettare la destinazione e consistenza economica del bene: essendo il diritto temporaneo, il bene deve tornare nella piena disponibilità del proprietario nelle stesse condizioni in cui era stato ceduto: una delle prime operazioni effettuate nella realizzazione di un usufrutto è infatti l'inventario, che nel caso di un immobile ne riporta condizioni e dotazioni.

Ad esempio, un usufrutto non consente di variare la coltivazione presente su un fondo agrario e ogni eventuale aggiunta deve essere temporanea: persino se un suolo a destinazione agricola diventa edificabile, salvo la stipula di un nuovo accordo non è possibile realizzare alcun manufatto (analogamente, un appartamento concesso in usufrutto non può diventare uno studio medico).

Allo stesso modo, è necessario preservare la consistenza economica del bene: è tra gli obblighi dell'usufruttuario perché non è possibile in questo modo deteriorare il bene o diminuirne il valore.

Per rendere migliore il godimento del bene l'usufruttuario può effettuare degli interventi migliorativi (aumentano il valore del bene ma sono scorparabili) o additivi; in questi casi alla restituzione del bene si ha diritto ad un'indennità per gli interventi migliorativi - pari all'incremento di valore del bene o alle spese sostenute - e per quelli additivi - analoga - salvo se il proprietario chiede di asportare l'opera.

Gli obblighi dell'usufruttuario sono:

- Mantenere la destinazione economica del bene;
- Curare il bene ceduto in usufrutto con la diligenza del buon padre di famiglia (diligenza ordinaria, la dicitura deriva dal diritto romano che prevedeva la figura del *paterfamilias* come unico soggetto del diritto);
- Eseguire tutti gli interventi di manutenzione ordinaria sul bene;
- Restituire, al termine del diritto, il bene nelle stesse condizioni nel quale lo aveva ricevuto fatto salvo il normale uso;
- Redigere gli inventari iniziali e finali.

Circa le spese, sono imputate all'usufruttuario tutte quelle che riguardano il godimento (ordinaria amministrazione, custodia, ordinaria manutenzione) oltre alle imposte che gravano sul reddito, le rendite fondiaria... Al proprietario sono invece affidati i costi di riparazioni straordinarie - in quanto attinenti alla struttura stessa del bene - insieme alle imposte e gli altri pesi sulla proprietà.

Il diritto si estingue nei seguenti casi:

- Morte dell'usufruttuario/termine dei 30 anni se riferito a persone giuridiche;
- Prescrizione (non uso ventennale);
- Consolidazione: riunione della titolarità su nuda proprietà e usufrutto in un'unica persona;
- Perimento del bene;
- "Abuso" del diritto: per mancanze come la modifica della destinazione d'uso;
- Rinuncia dell'usufruttuario.

• **Uso e abitazione:** presentano gli stessi principi dell'usufrutto ma sono più limitanti:

• **Uso:** consente all'usuario di trarre dal bene unicamente i frutti necessari al proprio fabbisogno, senza alcuna possibilità di surplus o vendita (poiché il restante appartiene al proprietario);

• **Abitazione:** relativa unicamente all'abitazione, non consente alcun vantaggio economico.

• **Servitù prediali:** Agiscono su un predium (fondo ⇒ beni immobili), sono definite dall'Art. 1027 del codice civile che le descrive con pesi imposti sui fondi per l'utilità di altri fondi appartenenti a proprietari differenti.

Le condizioni fondamentali di una servitù prediale sono:

- Il fondo servente e il fondo dominante appartengono a proprietari diversi;
- I fondi sono vicini (non necessariamente confinanti);
- L'utilità si riferisce al fondo, non al proprietario (che ne gode solo in quanto proprietario: nella vendita la servitù permane);
- Il proprietario del fondo servente deve lasciare che il proprietario del fondo dominante eserciti la servitù, sopportando il peso senza compiere azioni di disturbo;

Esistono anche servitù negative, in cui il proprietario del fondo servente si impegna a NON effettuare determinate azioni: è il caso, ad esempio, della *servitus altius non tollendi*.

- Le servitù possono essere:
- Apparenti/Non apparenti: a seconda che siano caratterizzate o meno dalla presenza di opere artificiali o naturali;
 - Continue/Discontinue: in base alla frequenza della loro attività;
 - Volontarie/Coattive: a seconda che vengano istituite per volontà dei singoli o per legge, in risposta ad una necessità.

Esse si costituiscono per:

- Contratto
- Usucapione: solo per servitù apparenti poiché è possibile dimostrarne il possesso;
- Destinazione del padre di famiglia: per le servitù apparenti; se si cede parte di un fondo dividendolo si costituisce automaticamente la servitù.
- Legge: servitù coattive

Le servitù coattive in particolare si istituiscono per una necessità del fondo dominante in ragione di un diritto, si attua con un'azione giudiziarie che dimostri la sussistenza della necessità e in cui il giudice attua il provvedimento seguendo il principio del maggior vantaggio con il minimo aggravio. Esse si distinguono tra servitù di:

- Acquedotto e scarico;
- Appoggio e infissione di chiodo (agraria)
- Somministrazione di acqua a un fondo/edificio (ad esempio per irrigazione)
- Elettrificato (servitù particolare in cui esistono solo fondi serventi; sono disciplinate da un TU del 1933)
- Vie Funicolari
- Passaggio: presupposto è che il fondo sia intercluso, senza un accesso diretto alla strada pubblica.

Tutte le servitù coattive vengono indennizzate al fondo servente.

- In generale, le servitù si estinguono per:
- Scadenza del termine del contratto;
 - Prescrizione (non uso ventennale);
 - Consolidazione (case inverse alla destinazione del padre di famiglia);
 - Rinuncia da parte del titolare;
 - Sentenza (per le servitù coattive nel momento in cui decade la necessità che ha visto l'imposizione della servitù coattiva).

• **Comunione**: più soggetti sono insieme titolari di un diritto di proprietà (comproprietà) o di un qualsiasi altro diritto reale su un bene. Essa può essere:

- Volontaria (si acquista insieme un bene, senza creare una società);
- Legale (ad esempio per successione ereditaria);
- Forzosa (una muro su un confine, parti comuni di un condominio);
- Legale tra coniugi (non rientrano in essa i beni esquisiti per successione ereditaria).

La titolarità del bene rientra per una determinata quota (quantità di partecipazione in riguardo a vantaggi - ad esempio, in utili - e spese); il godimento invece è parimenti a vantaggio di ciascun partecipante purché non si impedisca agli altri di farne il medesimo uso.

Nel caso delle opere di amministrazione, si procede come di seguito:

- Ordinaria amministrazione: decisione attuata a maggioranza semplice;
- Straordinaria amministrazione/innovazioni: richiedono una maggioranza di $\frac{2}{3}$, trattano interventi di modifica e innovazione purché non pregiudichi alcun partecipante e non comporti una spesa eccessivamente onerosa.
- Vendita della cosa comune o di diritti reali di godimento/garanzie: solo all'unanimità.

La comunione si scioglie con la divisione; nel caso in cui essa riguardi un singolo bene tipicamente uno dei titolari richiede l'esclusività, indennizzando gli altri per il valore a loro competente (dopo una valutazione estimativa). 27

Il condominio negli edifici è, per definizione, la coesistenza di proprietà individuali, esclusive, relative ai singoli proprietari delle unità immobiliari, e di una comunione forzosa, non suscettibile di divisione, per le parti comuni.

Si definiscono parti comuni di un edificio, ai sensi dell'Art. 1117 del codice civile (modificato circa 10 anni fa per un adeguamento al progresso tecnologico verificatosi):

- Parti strutturali, necessarie all'uso comune: il suolo su cui sorge l'edificio, le fondazioni, i muri maestri, pilastri e travi portanti, tetti e lastre solari, scale, portoni d'ingresso, atrii, portici, cortili e facciate.
- Parti destinate a servizi comuni: parcheggi (carree pertinenziali, introdotte dalla Legge Ponte del 1968), locali di portineria, alloggio del portiere, lavanderia, riscaldamento centralizzato, spazi per stendi-tai...
- Impianti ascensori (aggiunti in seguito in normativa), pozzi, cisterne, impianti idrici e fognari, sistemi centralizzati di distribuzione di flussi di qualsiasi natura (quelli idrotermici sono stati introdotti in seguito in normativa) fino al punto di dicamazione ai locali di proprietà esclusiva dei singoli condomini.

⚠ È concessa la vendita di spazi pertinenziali purché essi permangano nella loro originale destinazione d'uso.

I diritti di ciascun condomino sulle parti comuni sono proporzionali al valore delle singole proprietà private, come espresso nell'apposita tabella millesimale: le spese necessarie per la conservazione e il godimento delle parti, per la prestazione di servizi nell'interesse comune e per le innovazioni destinate alla maggioranza dei condomini sono sostenute proporzionalmente al valore della proprietà.

Nel caso di cose destinate a servire i condomini in misura diversa, le spese sono ripartite in proporzione all'uso potenziale, ossia all'uso che ciascuno potrebbe farne (Art. 1123 codice civile, comma 2):

- La spesa per scale e ascensori è ripartita per metà in base alla tabella generale, mentre il resto è assorbito in misura proporzionale al livello di piano. Logicamente, alla spesa partecipano unicamente i proprietari di appartamenti in affaccio su quella determinata scala.
- Per ciò che concerne il lastrico solare, se è comune gli oneri di manutenzione e ricostruzione sono a carico di tutti i condomini - o almeno quelli che ne traggono utilità - se invece è a uso esclusivo di un proprietario egli sostiene un terzo della spesa, mentre i restanti $\frac{2}{3}$ vengono ripartiti tra tutti i proprietari di appartamenti di cui il lastrico funge da copertura (incluso il proprietario suddetto) purché si tratti di spese strutturali.
- Solai: sono trattati come elementi di divisione interna verticale e vengono considerati in comproprietà tra il proprietario al livello superiore e quello al livello inferiore; le spese sono sostenute in parti uguali dai due. Il discorso si riflette sui balconi - eccettuati di ringhiera, intradossi ed altre delimitazioni che competono al condominio in quanto elementi di facciata.

La gestione del condominio si sviluppa attraverso i seguenti organi:

- Assemblea dei condomini;
- Amministratore (obbligatorio nel caso in cui siano presenti più di 8 condomini; se non si raggiunge un accordo è possibile nominare un amministratore per via giudiziaria);
- Regolamento di condominio (obbligatorio in presenza di più di 11 condomini, regola l'uso e la gestione delle parti comuni).

L'assemblea dei condomini - convocata almeno una volta all'anno per redigere il bilancio delle spese - per essere valida necessita un avviso di convocazione con pubblicazione dell'ordine del giorno almeno 5 giorni prima della riunione; spesso nella medesima comunicazione figurano due convocazioni poiché la seconda presenta quorum più bassi.

Il quorum si divide in costitutivo e deliberativo a seconda che siano raggiunti rispetto al numero di persone o al raggiungimento di una determinata soglia di millesimi; la seconda tipologia logicamente è quella necessaria per attuare qualsiasi decisione; è possibile raggiungerla anche tramite deleghe.

Maggioranze necessarie nella seconda convocazione:

- Questioni ordinarie, spese straordinarie di lieve entità, approvazione del bilancio; maggioranza assoluta, ovvero si ha la maggioranza degli intervenuti e almeno $\frac{1}{3}$ dei millesimi totali.
- Nomina e revoca dell'amministratore, decisioni circa la proposizione di azioni giudiziarie, riparazioni straordinarie di notevole entità (criticamento della facciata); maggioranza qualificata, almeno $\frac{2}{3}$ maggioranza degli intervenuti che rappresentano più di $\frac{1}{2}$ dei millesimi totali.
- Innovazioni dirette al miglioramento o a un uso più comodo, o a un maggior rendimento delle cose comuni; è necessario il raggiungimento di almeno $\frac{2}{3}$ dei millesimi.
Si definiscono innovazioni degli interventi incisivi che possono modificare le parti comuni, anche nella destinazione d'uso (come l'installazione di un ascensore o una nuova destinazione d'uso per il cortile); sono vietate se intaccano la stabilità dell'edificio o la sicurezza anche di un singolo condomino, se alterano il decoro architettonico o se inibiscono l'uso della parte comune anche ad un singolo condomino; per gli interventi di interesse generale, superiore a quello dei singoli condomini, viene in seguito modificata la normativa: nei seguenti casi diventa sufficiente la maggioranza assoluta:
 - Miglior sicurezza/salubrità;
 - Eliminazione delle barriere architettoniche;
 - Parcheggi;
 - Impianti di produzione di energia rinnovabile;
 - Impianti centralizzati di accesso e flussi informativi.
- Modificazione della destinazione d'uso di parti comuni per soddisfare esigenze di interesse condominiale: $\frac{4}{5}$ dei partecipanti al condominio e $\frac{4}{5}$ dei millesimi.

L' amministratore di condominio svolge i seguenti compiti:

- Cura la gestione del condominio;
- Esegue le deliberazioni dell'assemblea;
- Cura l'osservanza del regolamento condominiale;
- Disciplina l'uso delle cose comuni e la prestazione di servizi nell'interesse comune;
- Senza preventiva autorizzazione, può provvedere a spese di manutenzione ordinaria e risanotare le quote dai condomini (anche per via giudiziaria); ciò vale anche per interventi straordinari aventi caratteristica di urgenza, per cui una delibera assembleare impiegherebbe tempi eccessivi;
- Ha rappresentanza dei condomini in sede di giudizio;
- Non può ordinare, senza decisioni assembleari, lavori di manutenzione straordinaria a meno che non rivestano carattere di urgenza.

Il regolamento di condominio norma l'utilizzo delle parti comuni. Esistono due tipologie di regolamento: uno è approvato dall'assemblea, l'altro si costituisce a monte, nella realizzazione dell'edificio: il cosiddetto regolamento convenzionale (o contrattuale), riproposto in ogni atto di vendita, permette di limitare la libertà dei singoli condomini nell'utilizzo delle proprie proprietà esclusive - ad esempio imponendo orari di riposo o l'impossibilità di modificare la destinazione d'uso dell'unità immobiliare - poiché ogni modifica in questo senso dovrebbe essere accettata all'unanimità.

Con la riforma legislativa sul condominio è stato introdotto un principio secondo cui costituisce illecito il divieto di possedere animali domestici.

Contratti

Per l'Art. 1321 del codice civile, un contratto è l'accordo di due o più parti per costituire, regolare o estinguere tra loro un rapporto giuridico patrimoniale.

In base agli effetti, i contratti si distinguono tra aventi effetti reali - che trasferiscono o costituiscono un diritto reale - o aventi effetti obbligatori, ovvero in cui nascono obbligazioni, rapporti tra un creditore e un debitore in cui il debitore si impegna a effettuare una prestazione cui il creditore ha diritto in ragione di un compenso in denaro, tutelabile con azioni giudiziarie ed eventuali risarcimenti dei danni.

Come anticipato, le obbligazioni in un contratto nascono **volontariamente**, poiché il contratto stesso nasce nel momento in cui sussiste una volontà.

Il contratto ha forza di legge tra le parti in virtù dell'obbligazione (il contratto è la principale forma di realizzazione di un'obbligazione, esistono però anche obbligazioni che nascono per legge, non volontariamente, ad esempio in conseguenza di sinistri stradali in cui è necessario un risarcimento: l'obbligazione si configura priva di accordo).

Gli elementi fondamentali di un contratto sono:

- Accordo delle parti (volontà)
- Causa
- Oggetto
- Forma — per la validità (forma scritta)
— per la prova

Esistono anche contratti atipici, fuori dalle previsioni di legge, che permettono di soddisfare al meglio le esigenze delle parti; possono essere stipulati e, se vengono molto usati, entrare in normative: un esempio è il **leasing**.

Circa la volontà, va precisato che malgrado la sussistenza di un accordo tra le parti esistono delle limitazioni sui contratti: ad esempio, la vendita di beni vincolati vede lo Stato come detentore di un diritto di prelazione; analogamente, un contratto di locazione ha una durata obbligatoria minima a seconda della natura dello accordo — transitoria = nessun tempo minimo; abitativa = almeno 4 anni; commerciale = almeno 6 anni — ed esistono, analogamente, dei limiti che nascono dalla prassi: un esempio è quello dei contratti con moduli predisposti e non modificabili, in cui non è possibile contrattare le condizioni.

⚠️ A prescindere dalle condizioni del contratto, per la legislazione è necessario che la volontà sia **libera e consapevole** (ovvero non falsa e nel pieno esercizio della propria **capacità legale**), altrimenti è possibile annullare l'accordo.

La causa coincide con il motivo oggettivo alla base del contratto.

L'oggetto del contratto descrive le prestazioni o le obbligazioni costituite; ad esempio, in una vendita l'oggetto è il bene. Perché il contratto sia valido, la prestazione deve essere lecita, possibile — il bene cioè non deve essere distrutto — determinata (ovvero con un preciso corrispettivo) o determinabile (a seguito della prestazione); se tali condizioni non sono rispettate il contratto è **nullo**: essendo formato in condizioni illecite è come se l'accordo non sia mai stato fatto: ad esempio, la vendita di immobili abusivi — in cui interviene un meccanismo di doppio controllo tra il notaio che è obbligato a riportare gli estremi dei titoli abilitativi nel contratto e la pena di sospensione dall'albo di massimo 2 anni incombente sui trasgressori — non è mai regolare.

La forma tratta di come si realizza l'accordo: di regola è libera, in alcuni casi è però necessaria la forma scritta a pena di nullità ad esempio per il trasferimento di beni immobili o contratti in cui una delle parti coincide con la P.A.

Ai sensi dell'Art. 1372 del codice civile, il contratto ha forza di legge tra le parti e non può essere sciolto salvo che per mutuo accordo o per cause ammesse dalla legge.

Lo scioglimento del contratto avviene per:

- Mutuo consenso;
- Recesso unilaterale: solo nell'attivazione di condizioni previste dal contratto o dalla legge, tipico per i contratti aventi una durata prefissata o basati sulla fiducia in una specifica figura professionale; tale iter di scioglimento richiede di norma una giusta causa o un giustificato motivo.

Esistono però anche alcune condizioni patologiche che influenzano negativamente il contratto, determinando:

- **Nullità**: manca un elemento o presenta elementi illeciti ⇒ non può produrre effetto, anche nel confronto di terzi;
- **Annullabilità**: riguarda la condizione di volontà consapevole e libera; se non viene richiesto l'annullamento entro 5 anni il contratto può essere attuato;
- **Rescissione**: nel caso in cui una parte abbia assunto obbligazioni a condizioni inique, ad esempio per la necessità — nota alla controparte — di salvare sé o altri dal pericolo di un danno grave alla persona, o se vi è sproporzione tra la prestazione di una parte e quella dell'altra dipesa da uno stato di bisogno di una parte del quale l'altra ha approfittato.

Possono configurarsi anche dei difetti funzionali, che implicano una risoluzione del contratto per problematiche emerse durante la prestazione (ad esempio per inadempimenti, imprevedibili impossibilità sopravvenute, eccessiva onerosità).

riccardo.polzoro

Tra le varie tipologie di contratto, di particolare interesse per le nostre applicazioni sono i **contratti d'appalto**, in cui una parte (detta **appaltatore**) assume, con l'organizzazione dei mezzi necessari e la gestione a proprio rischio (coincidente con la definizione di un imprenditore), il compimento di un'opera o un servizio (ad esempio di pulizia) verso un corrispettivo in danaro, appannaggio del committente.

Questa tipologia di contratto rientra nei contratti a prestazioni corrispettive, infatti:

- **Obbligazione principale del committente** è il pagamento del corrispettivo dell'opera o il servizio, definito nel dettaglio alla fine del procedimento: la determinazione iniziale dell'ammontare monetario - definita a misura (ovvero quantificata in base a tutte le componenti concorrenti alla realizzazione dell'accordo) o a corpo (ovvero in maniera forfettaria e generica, con una determinazione fondata sulla prassi) - può andare incontro a revisione su istanza dell'appaltatore, solitamente per le seguenti cause:
 - **Eccessiva onerosità nel corso della realizzazione**, dovuta a:
 - **Circostanze imprevedibili** La revisione è accordata solo per lo importo che eccede del decimo quanto stabilito inizialmente (rischio d'impresa)
 - **Aumento improvviso del costo di materiali e manodopera**
 - **Difficoltà di esecuzione per cause geologiche, idriche...** (c.d. **sorpresa geologica**) non previste dalle parti; in tal caso è previsto un'equa compenso per l'appaltatore

Negli appalti pubblici, essendovi l'interesse generale, esistono differenze sostanziali nelle condizioni e nelle modalità di stipula del contratto: mentre il privato può scegliere liberamente l'appaltatore, la P.A. è obbligata a procedere con una gara.

La P.A. segue lo stesso rapporto contrattuale, con diverse modalità di esecuzione: la revisione del prezzo ad esempio viene limitata (se non in caso di sorprese geologiche) o, come accaduto in alcuni periodi politici, abrogata salvo che per circostanze eccezionali.

- **Obbligazione principale dell'appaltatore** è la realizzazione dell'opera o del servizio a regola d'arte (privo di difetti) e secondo le modalità concordate. Inoltre, egli ha la responsabilità tecnica della realizzazione e l'obbligo di informare il committente di carenze o errori del progetto, nonché di difetti dei materiali forniti dal committente stesso. In tal caso è possibile una variazione del progetto; se il committente insiste a procedere esonera l'appaltatore da ogni responsabilità. Nel caso di opere importanti, per controllare l'operato dell'appaltatore il committente nomina un **direttore dei lavori**, diverso dal direttore di cantiere (figura appartenente all'impresa che si interessa della sua organizzazione).

Essendoci un rapporto anche di fiducia tra committente e appaltatore, valgono anche le seguenti condizioni:

- L'appaltatore non può dare in **subappalto** (condizione per cui l'appaltatore assume la responsabilità integrale della opera ma delega una parte della realizzazione ad un terzo, che richiede il proprio corrispettivo e lamenta le proprie doglianze all'appaltatore) l'esecuzione dell'opera/servizio senza l'autorizzazione del committente (Art. 1656 codice civile), che nel caso di contratti con la P.A. può essere esplicitato nel bando di gara, con condizioni più stringenti;
- Il committente può recedere dal contratto in ogni momento, anche se è iniziata l'esecuzione dell'opera o la prestazione del servizio, purché rimborsi le spese sostenute, i lavori eseguiti e il mancato guadagno all'appaltatore, il quale può recedere a sua volta solo per comprovati motivi (come l'assenza di titoli abilitativi);
- **Morte dell'appaltatore**: il contratto si scioglie in questa ipotesi solo nel caso in cui la valutazione della sua persona è un motivo determinante del contratto (nel caso in cui l'appaltatore sia una persona giuridica, il suo fallimento implica la rescissione).

Poiché la realizzazione dell'opera è nel pieno interesse del committente, egli può disporre **variazioni in corso d'opera**, distinte in:

- **Variazioni concordate**: Accordo tra le parti; ne segue che l'appaltatore non ha diritto ad alcun compenso aggiuntivo non incluso nell'accordo;

- **Variazioni necessarie per la realizzazione a regola d'arte:** ad esempio in risposta ad errori progettuali; il committente può recedere dal contratto se la variazione implica una variazione di prezzo di notevole entità; l'appaltatore se l'importo supera di $\frac{1}{6}$ il prezzo convenuto, ottenendo un'equa indennità. Questo è il caso anche in cui l'appaltatore non ha le competenze o il tempo per dedicarsi alla nuova realizzazione.
- **Variazioni ordinate dal committente:** Se superano di $\frac{1}{6}$ il prezzo o implicano notevoli modificazioni della natura dell'opera o dei quantitativi nelle singole categorie di lavori, l'appaltatore può rescindere dal contratto e ha diritto ad un compenso aggiuntivo per i lavori eseguiti in misura maggiore.

Al termine del servizio o dell'opera si conclude il rapporto; ciò avviene secondo il seguente iter:

- **Verifica:** ispezione materiale dell'opera, si controlla la realizzazione dell'appaltatore (eventualmente con un tecnico appositamente nominato);
- **Collaudo:** esito della verifica, coincide con la dichiarazione del committente (o del tecnico incaricato, formalizzata per gli appalti pubblici) che l'opera sia stata eseguita a regola d'arte rispetto ai patti contrattuali (ogni difetto non segnalato dal direttore dei lavori è sotto la sua responsabilità);
- **Accettazione:** manifestazione della volontà del committente di ricevere la prestazione dall'appaltatore; ne segue che:
 - Il committente assume il rischio di perimento e deterioramento dell'opera;
 - L'appaltatore può richiedere il corrispettivo (o il saldo, se organizzato per accenti);
 - L'accettazione dell'opera senza riserve esclude l'obbligazione di garanzia dell'appaltatore per vizi e difformità nell'opera, siano essi conosciuti o riconoscibili dal committente in fase di verifica, purché non siano stati tacitati in mala fede dall'appaltatore.

• Consegna

Nel caso in cui esistano effettivamente vizi o difformità, il committente può richiedere:

- Riduzione del prezzo (vizi qualitativi);
- Eliminazione dei vizi e delle difformità a spese dell'appaltatore (difetti di lieve entità);
- Risoluzione del contratto (difetti tali da rendere l'opera inutilizzabile o inadatta alla sua utilizzazione; si configura come un inadempimento da parte dell'appaltatore, che a seguito di una sentenza giudiziaria non viene retribuito per il lavoro)

L'obbligazione di garanzia è però esclusa se:

- Sono presenti difetti palesi o palesemente riconoscibili non dedotti dalla committenza in fase di verifica o collaudo (salvo se occultati dall'appaltatore);
- Il committente ha imposto la realizzazione dell'opera come da programma malgrado le osservazioni dell'appaltatore, che diventa un mero esecutore materiale;
- Mancata denuncia

Ciò perché nel caso in cui siano presenti vizi nell'opera si attua un'accettazione con riserva dell'opera; se però nella fase di verifica i difetti non sono rilevabili o percepibili essi possono manifestarsi in un momento successivo; in generale, la denuncia va fatta entro 60 giorni dalla scoperta del difetto (termine di decadenza: è necessario fare un'azione entro un certo periodo, oltre il quale non è più possibile agire) e comunque entro 2 anni dalla consegna dell'opera (prescrizione della garanzia).

Nel caso di edifici o altre cose immobili destinate per loro natura ad una lunga durata, il codice degli appalti prevede una garanzia decennale a partire dal compimento dell'opera, mentre il termine di decadenza per la denuncia diventa di 1 anno a partire dalla scoperta del difetto.

Appalti Pubblici

Il testo di riferimento attuale in materia è il D.lgs. 18/04/2016, n° 50 - Codice dei contratti pubblici (ricordiamo che il decreto legislativo è un documento elaborato ed approvato dal governo sulla base di una legge-delega parlamentare); esso rappresenta però l'ultimo documento legislativo di una storia lunga e travagliata dovuta al coinvolgimento di denaro pubblico e le ottime possibilità di guadagno, che hanno incentivato l'infiltrazione di iniziative di stampa malfesa; ne segue che la legislazione ha sempre tentato di equilibrare aspetti di trasparenza e legalità - che comportano un appesantimento burocratico - con l'esigenza di realizzare le opere in tempi utili; negli anni uno dei due aspetti tendeva periodicamente a prevalere sull'altro, determinando numerosi interventi normativi.

Il primo riferimento normativo che si occupa integralmente di Appalti pubblici è la Legge Merloni del 1994 - anno dello esito di Tangentopoli e della fine della prima Repubblica - che inizia a prendere le mosse nella direzione di respiro più europeo: con la libera circolazione di mezzi, servizi e professioni è necessario che vengano applicate direttive comuni, in maniera tale da permettere la partecipazione di imprese comunitarie nella gara.

La disciplina viene innovata nel '06 per poi essere abrogata e sostituita dall'attuale testo, che a sua volta ha subito numerose modificazioni: nel 2014 viene emanato il decreto sblocca-cantieri, nel 2020 il decreto semplificazioni (motivato dalla necessità di un ingente investimento pubblico nelle infrastrutture per limitare i danni del Covid-19, sospendendo temporaneamente alcune norme - attualmente ancora in regime di proroga - modificandone altre, in particolare circa il subappalto), nel 2021 diversi interventi di aggiornamento in vista dell'applicazione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (con ulteriori proroghe, semplificazioni e modifiche, concernenti anche il subappalto); sono infatti ancora in fase di elaborazione ulteriori modificazioni - sottoposte al Consiglio di Stato - che potrebbero portare ad un nuovo testo normativo.

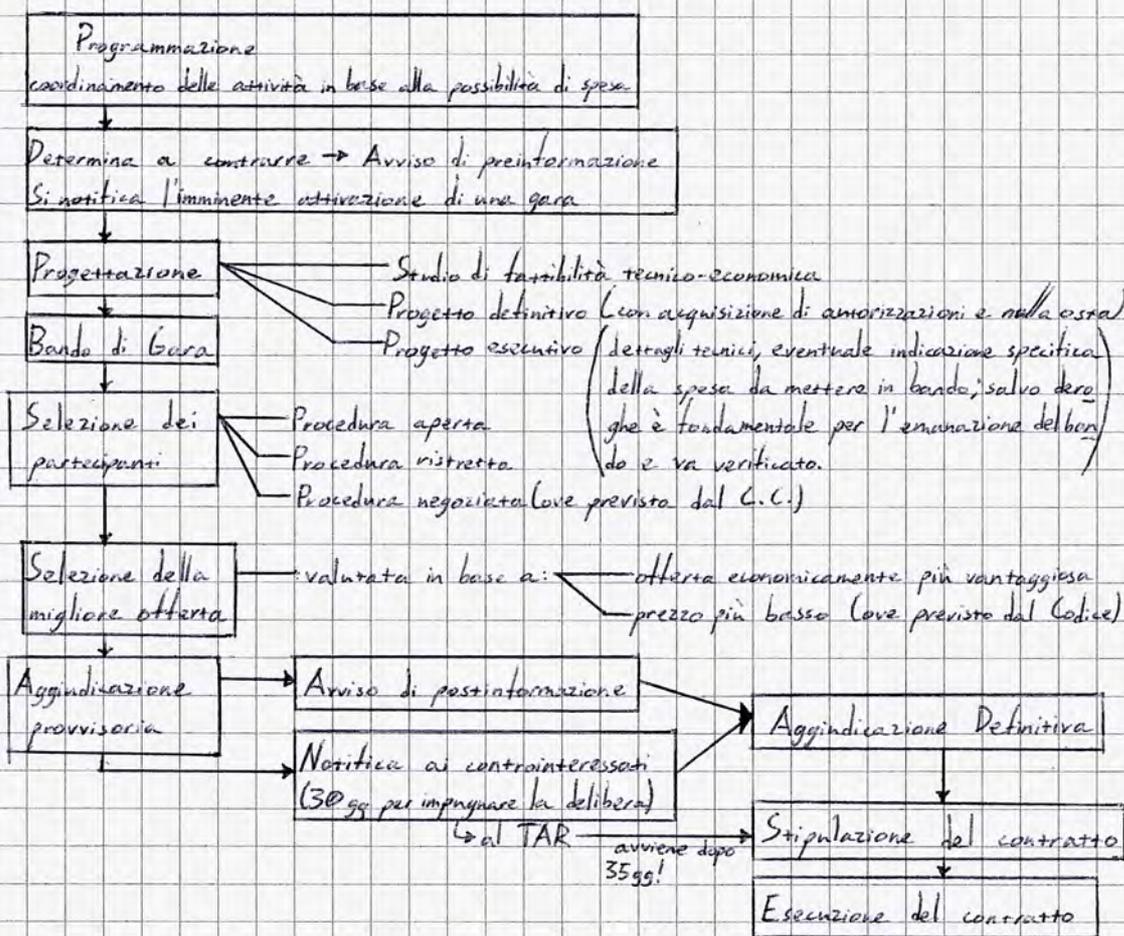
Negli appalti pubblici le parti coinvolte sono operatori economici, regolati nei loro rapporti in maniera tale da poter garantire nell'attuazione della disciplina i seguenti principi fondamentali:

- Qualità delle prestazioni;
- Rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza (economicamente subordinabile a eventuali criteri ispirati a principi sociali, di salubrità, di tutela dell'ambiente, di salute, legati al patrimonio culturale, di promozione dello sviluppo sostenibile anche dal punto di vista energetico: ad esempio, l'utilizzo di fonti rinnovabili può implicare un costo maggiore; il rispetto dei criteri ambientali minimi è però attualmente sovvenzionato con incentivi);
- Libera concorrenza, non discriminazione, proporzionalità (le stazioni appaltanti non possono limitare artificialmente la concorrenza allo scopo di favorire o sventaggiare indebitamente alcun operatore economico; ad esempio, le opere grandi e complesse vengono spesso scorporate in più lotti per non discriminare le piccole e medie imprese a causa di importi troppo elevati);
- Trasparenza e pubblicità (tutti gli atti delle amministrazioni giudicatrici relativamente a programmazione dei lavori, delle opere, dei servizi e delle forniture nonché alle procedure di affidamento di appalti pubblici e servizi, forniture, lavori e opere, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente nella sezione Amministrazione Trasparente della relativa piattaforma oltre che trasmessi nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, gestita dall'ANAC che a sua volta si occupava di elaborare direttive specifiche prima dell'elaborazione del testo legislativo unico).

La vigilanza e il controllo sugli appalti pubblici sono affidati all'Autorità Nazionale AntiCorruzione, che inoltre:

- Vigila sui contratti pubblici;
- Gestisce il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (SOA, si associa a una soglia);
- Regola attraverso linee guida per garantire efficienza e qualità nelle attività della stazione appaltante;
- Può disporre ispezioni e irrogare sanzioni;
- Gestisce la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.

Fasi della procedura di affidamento dei contratti pubblici:



Responsabile Unico del Procedimento - RUP

Svolge tutti i compiti relativi alle procedure di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione previste dal Codice e non attribuibili ad altri organi; viene individuato specificatamente ed è indicato pubblicamente come figura di riferimento che segue l'intera procedura. In particolare:

Nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento:

- Formula proposte e fornisce dati e informazioni per la predisposizione del programma triennale dei lavori pubblici e dei relativi aggiornamenti annuali;
- Promuove, sovrintende e coordina le indagini e gli studi preliminari idonei a consentire la definizione dei contenuti della progettazione;
- Individua i lavori di particolare rilevanza sotto il profilo architettonico, ambientale, paesaggistico, agronomo e forestale, storico-artistico, conservativo o tecnologico;
- Coordina le attività necessarie alla redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo ed esecutivo;
- Svolge l'attività di verifica dei progetti per lavori di importo inferiore a 1 000 000 €;
- Propone all'amministrazione aggiudicatrice i sistemi di affidamento dei lavori, la tipologia di contratto da stipulare, il criterio di aggiudicazione da adottare;
- Cura il corretto e razionale svolgimento delle procedure.

In fase di esecuzione:

- Impartisce al direttore dei lavori le istruzioni occorrenti a garantire la regolarità dei lavori;
- Assume il ruolo di responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro;

- Autorizza le modifiche, nonché le varianti, dei contratti d'appalto;
- Iroga le penali per il ritardato adempimento degli obblighi contrattuali in contraddittorio con l'appaltatore;
- Rilascia il certificato di pagamento, previa verifica della regolarità contributiva dell'affidatario e lo invia alla stazione appaltante ai fini dell'emissione del mandato di pagamento.

Più in generale, il RUP è nominato tra i dipendenti di ruolo e deve possedere titoli di studio e competenze commisurate alla tipologia ed entità dei lavori da affidare; per i lavori attinenti all'ingegneria e all'architettura deve essere ad esempio un tecnico abilitato all'esercizio della professione; per opere complesse o comunque di importo superiore a 25 milioni di euro ad esso deve essere affiancato un project manager.

Nel caso in cui l'organico della stazione appaltante presenti carenze accettate o in esso non sia compreso nessun soggetto in possesso della specifica professionalità necessaria per lo svolgimento dei compiti propri del RUP, i compiti di supporto all'attività del RUP possono essere affidati, con le procedure previste dal codice, ai soggetti aventi le specifiche competenze di carattere tecnico, economico-finanziario, amministrativo, organizzativo e legale, dotati di adeguata polizza assicurativa a copertura dei rischi professionali; analogamente, nel caso di appalti particolarmente complessi in relazione all'opera da realizzare che richiedono necessariamente valutazioni e competenze altamente specialistiche, il RUP propone alla stazione appaltante di conferire appositi incarichi a supporto dell'intera procedura e di parte di essa, da individuare sin dai primi atti di gara.

Stazioni Appaltanti

Possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di lavori di importo inferiore a 150 000 euro, altrimenti devono essere in possesso della necessaria qualificazione, affidata all'ANAC e legata alle capacità organizzative e strutturali del comune (ad esempio, i servizi internet necessari alla trasparenza dell'amministrazione).

In mancanza di qualificazione, se la stazione appaltante non è un capoluogo di provincia può procedere come di seguito:

- Ricorrere a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati (ad es. il capoluogo di provincia);
- Costituire unioni di comuni qualificate come centrali di committenza, associandosi e consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento;
- Ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane o altri enti di area vasta.

Questa disposizione è attualmente sospesa fino al 30/06/23.

Circa la programmazione delle azioni da perseguire, ogni stazione appaltante elabora un programma triennale dei lavori pubblici basata sulla pianificazione urbanistica, scandita negli anni e commisurata alle risorse disponibili, aggiornato annualmente e contenente:

- Lavori di valore stimato pari o inferiore a 100 000 €;
- Lavori di valore stimato superiore a 100 000 € purché venga preventivamente approvato il progetto di fattibilità tecnica ed economica, ovvero se ne è prevista la redazione in due fasi (documento di fattibilità delle alternative progettuali);
- Indicazioni di mezzi finanziari (origine dell'importo disponibile);
- Interventi suscettibili di essere realizzati attraverso contratti di concessione o partenariati pubblico-privato, tra cui figura il project financing (accordo in cui il privato realizza a sue spese l'opera in concessione; con la successiva gestione dell'opera rientra delle spese e percepisce un guadagno. Ne segue che il metodo funziona solo per opere calde, dalla cui utilizzazione si trae un guadagno economico; tipici esempi sono palazzetti dello sport o porti turistici);
- Le opere pubbliche incomplete ai fini del loro completamento, ovvero per l'individuazione di fonti alternative.

Progettazione

In un appalto pubblico di norma è necessario che l'affidamento della progettazione e quello dell'esecuzione siano separati e indipendenti, con due distinte gare: per l'affidamento dei lavori è necessario avere un progetto esecutivo verificato - coincidente con l'esito di una gara di progettazione - in quanto l'appalto riguarda la sola esecuzione dei lavori.

A meno della validità del decreto semplificazioni e della relativa proroga fino al 30/06/2023, sono di norma vietati i cosiddetti **appalti integrati** (che unisce progettazione esecutiva e affidamento dei lavori) salvo nel caso di partenariati pubblico-privato come il project financing.

La procedura di dibattito pubblico, derogabile sotto autorizzazione regionale in virtù del decreto semplificazioni, richiede inoltre che le stazioni appaltanti pubblicino nel loro profilo i progetti di fattibilità relativi a grandi opere, d'impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, nonché gli esiti della consultazione pubblica comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse (stakeholders).

Viene inoltre promosso a livello ministeriale (MIT, DM 1/12/2017) l'utilizzo progressivo di metodi e strumenti elettronici specifici come quelli di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture (BIM), con obbligatorietà scaglionata in base all'importo a base di gara.

In generale, la progettazione deve assicurare:

- Soddistamento dei fabbisogni della collettività;
- Qualità architettonica e tecnico-funzionale, relazione col contesto;
- Conformità a norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto della norma a tutela di salute e sicurezza;
- Limitato consumo del suolo;
- Rispetto di vincoli idrogeologici, sismici e forestali nonché di altri vincoli esistenti;
- Risparmio, efficientamento e recupero energetico nella realizzazione e nella successiva vita dell'opera, nonché la valutazione del ciclo di vita e la manutenibilità delle opere;
- Compatibilità con le preesistenze archeologiche (la verifica di interesse archeologico rientra tra le indagini preventive, che mirano ad una realizzazione di qualità);
- Razionalizzazione delle attività di progettazione e verifica con il progressivo uso di strumenti elettronici come il BIM;
- Compatibilità geologica, geomorfologica, idrogeologica;
- Accessibilità e adattabilità (barriere architettoniche).

Altri documenti da elaborare nella progettazione sono il cronoprogramma e il fascicolo del fabbricato (per i successivi interventi di manutenzione).

In sintesi, le fasi della progettazione sono:

Documento preliminare (RUP) → Progetto di fattibilità tecnica ed economica (Indagini preliminari) → Progetto definitivo (eventuale VIA) → Progetto esecutivo (Piano di manutenzione, capitolato speciale e PSC)

La verifica preventiva della progettazione deve verificare, tra l'altro:

- Completezza della progettazione;
- Appartabilità della soluzione progettuale prescelta;
- Minimizzazione dei rischi di introduzione di varianti e contenziose;
- Possibilità di ultimazione dell'opera entro i termini previsti;
- Sicurezza di maestranze e utilizzatori.

In generale, i servizi attinenti all'architettura e alla ingegneria comprendono: progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva; direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione, collaudo, incarichi di supporto al RUP.

Le gare di progettazione sono di norma espletate dagli uffici tecnici delle stazioni appaltanti o dagli uffici consortili di progettazione e direzione dei lavori (gare di progettazione interna o in house); i progetti sono firmati da dipendenti abilitati all'esercizio della professione.

La progettazione può anche essere affidata a soggetti esterni alla P.A. come liberi professionisti (singoli o associati purché iscritti agli albi), società di professionisti (che ricordiamo essere società di persone), società di ingegneria (società di capitali), raggruppamenti temporanei o consorzi stabili (costituiti da più soggetti delle categorie precedenti, purché sia presente almeno un giovane professionista); prestatori di servizi di ingegneria e architettura (in altri stati UE).

I concorsi di progettazione richiedono:

- Progetto di fattibilità [...]
- Può essere svolto in due gradi o in due fasi, con la seconda che richiede la presentazione di un progetto definitivo a livello architettonico.
- Il bando può prevedere che al vincitore del concorso siano affidati i successivi livelli di progettazione (e in possesso dei necessari requisiti).

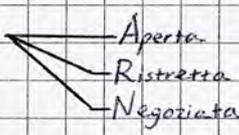
Gara di progettazione e concorso di progettazione [di idee] sono concetti differenti: la prima si occupa di trovare soggetti professionali in grado di realizzare un progetto e si rivolge dunque a soggetti iscritti all'albo, il secondo ha per oggetto la ricerca di un'idea progettuale.

Sistemi di realizzazione dei lavori pubblici

L'affidamento dei lavori avviene tramite due diversi sistemi:

- **Contratto di appalto** come da disposizioni del codice civile, è un contratto a titolo oneroso a prestazioni corrispettive in cui il committente corrisponde un compenso all'appaltatore che eroga un servizio professionale. Come ogni contratto con la P.A. deve necessariamente essere firmato per iscritto. Ha per oggetto l'affidamento della sola esecuzione dei lavori - salvo le previsioni del decreto semplificazioni - sulla base di un progetto esecutivo già adottato; il Codice dei contratti pubblici del 2016 vieta l'ipotesi di appalto integrato salvo nei casi di concessioni, partenariati o progetti con specifici elementi di innovazione tecnologica.
- **Concessione di lavori pubblici** si stipula un contratto in cui si include l'affidamento dei lavori ed un eventuale progetto esecutivo senza la corresponsione economica della prestazione: l'appaltatore gestisce l'opera in un periodo di tempo determinato in maniera tale da rientrare delle spese sostenute e percepire un guadagno (di cui un esempio ormai noto è il project financing, in cui è coinvolto un capitale privato solitamente proveniente da un partenariato banca-impresa; chi realizza l'opera la gestisce introitandone i guadagni conseguenti).

Le procedure delle gare di appalto sono di 3 tipi:



La scelta tra le procedure è normata: le procedure aperte e ristrette sono sempre applicabili e a seconda dei casi ne viene preferita una o l'altra. La procedura negoziata implica per sua

natura una forma di discrezionalità - dunque di grandi discriminazione, contraria ai principi generali - e viene dunque applicata solo in casi particolari, come ad esempio per gare con importo dei lavori inferiore a una determinata soglia.

Nella disciplina generale la soglia di riferimento per la classificazione dell'affidamento delle procedure è stabilita a livello comunitario progressivamente (dal 1/1/2022) è pari a 5.382.000 €; nella disciplina ordinaria la soluzione aperta/ristretta è obbligatoria per importi sopra soglia, il che implica necessariamente un affidamento a imprese qualificate. Con il decreto semplificazioni bis in virtù della particolare situazione di crisi per il SARS-COV-2 viene concessa l'adozione di procedure negoziate anche sopra soglia nel rispetto di un criterio di rotazione degli appaltatori selezionati per la negoziazione, spiegato nel dettaglio successivamente.

Nella disciplina ordinaria, la procedura negoziata è ammessa solo per importi inferiori a 1 milione di euro, secondo le seguenti specificazioni:

$350k < x < 1M$	consultazione di almeno 15 operatori economici	[10]	decreto semplificazioni
$150k < x < 350k$	consultazione di almeno 10 operatori economici	[5]	
$40k < x < 150k$	affidamento diretto con presentazione di almeno 3 preventivi	[affidamento diretto]	
$0 < x < 40k$	affidamento diretto (appalti in house)		

La partecipazione alle gare di appalto è aperta a: imprese individuali, anche artigiane, società commerciali (non semplici), società cooperative, società a partecipazione paritetica (tra a scopo di lucro, paritario vantaggi agli associati);

Condizione sine qua non è la qualificazione dell'operatore economico; congiuntamente alla offerta va sempre allegata la certificazione di qualificazione.

- Consorzi (forniscono occasioni di lavoro ai soci), eventualmente stabili;
- Raggruppamenti temporanei di concorrenti (unione di più imprese con una società capogruppo);
- Contratti di rete (aggregazione di piccole e medie imprese per ampliare le attività);
- GEIE (contratto di gruppo europeo di interesse economico, tra imprese di più stati UE);
- Operatori economici stabiliti in altri stati UE.

riccardo.polidoro.org

Alle volte è possibile che alcune imprese siano escluse dalla partecipazione alla gara; ciò avviene nel caso in cui si verifichi almeno una delle seguenti condizioni:

- Procedimento pendente per l'applicazione di misure antidumping;
- Violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi di versamento dei contributi;
- Gravi infrazioni (accertate) delle norme di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro o in materia ambientale;
- Dichiarazione di fallimento;
- Conflitto d'interessi;
- Sanzione interdittiva che vieti la contrattazione con la PA;
- Produzione di falsa documentazione o false dichiarazioni per l'attestazione di qualificazione.

L'impegno di un appalto è incorporato in una quota legata al costo della opera (eventualmente soggetta a ritocco) ed una relativa agli oneri di sicurezza (non modificabile!) dei lavoratori.

Circa gli operatori economici, i requisiti di classificazione ottenuti con l'attestazione SOA (Società Organismi di Attestazione, società per azioni che hanno ad oggetto esclusivo l'attività di attestazione, autorizzate dall'ANAL) si dividono in due principali categorizzazioni:

- **Categorie di opere generali (OG):** 13 categorie legate a singole categorie di lavori (OG1 - Edifici Civili e Industriali; OG11 - Impianti tecnologici)
- **Categorie di opere specializzate (OS):** 35 categorie che identificano specifiche lavorazioni che necessitano di una particolare specializzazione e professionalità (OS8 - Opere di impermeabilizzazione; OS13 - strutture prefabbricate in calcestruzzo armato).

Oltre alle competenze specifiche appena descritte, la qualificazione SOA include l'analisi di capacità tecniche e la dotazione di attrezzature idonee; un altro aspetto analizzato è l'entità economica dell'operatore economico - legata al suo capitale (da cui derivano risorse, attrezzature disponibili, dipendenti...) - attraverso la quale vengono definite 10 classifiche dalla I (capitale $\leq 258.000 \text{€}$) alla VIII (capitale $\geq 15.994.000 \text{€}$), di cui alcune scomparse in più classifiche; in base alla classifica di appartenenza si delimita l'ambito di partecipazione dell'azienda alle gare: il valore soglia che consente il rispetto della qualifica è pari al limite superiore della classifica di appartenenza maggiorato di un quinto.

Oltre ai requisiti specifici introdotti finora, esistono anche requisiti di ordine generale validi per ogni appaltatore in ogni appalto, legati alla necessità di essere in conformità con la legge (per rispettare detti requisiti è necessario NON essere coinvolti in affari illeciti, pena l'esclusione da ogni gara di appalto).

Alle gare è imperativo che partecipino solo le imprese che rispettano tutte le qualifiche e i requisiti richiesti. Se manca una qualifica, prima di aderire alla procedura di gara è possibile adottare le seguenti strategie:

- **Raggruppamento temporaneo:** finalizzato alla partecipazione nella gara specifica (non richiede la costituzione di consorci o simili), si divide in due tipologie:
 - **Verticale:** aziende con qualifiche diverse si riuniscono; ogni impresa si occupa delle attività qualitativamente di propria competenza;
 - **Orizzontale:** meno frequente, si configura quando più aziende sommano le loro classifiche per partecipare ad una gara di classe superiore; in questa forma di partecipazione quantitativa si nomina un'impresa capogruppo che stipula il contratto e rappresenta il raggruppamento.

• **Subappalto:** Se nel bando di gara sono previste categorie di lavoro scorparabili da quella prevalente, ed è ammessa la procedura nel bando stesso, l'azienda può indicare nella propria offerta l'intenzione di affidare determinate categorie del tipo suddetto in subappalto entro il limite - imposto dalla legge - del 30% del valore a base di gara complessivo. In caso di vittoria, in un tempo precedente all'immissione in possesso è necessario indicare esplicitamente l'azienda incaricata in maniera tale da consentire le regolari operazioni di verifica.

riccardo.polidoro.org

- **Avvalimento:** previsto dalla procedura europea, non coincide con un raggruppamento temporaneo; in un certo senso si si fa pres-
tare i requisiti mancanti da un'altra impresa che mette a disposizione i propri mezzi e potrebbe essere in
seguito affidataria di un subappalto; nei bandi viene specificato se e in che termini tale procedura è
contessa e si riferisce in ogni caso a categorie di lavoro scorparabili.

Come detto, le procedure per la scelta del contraente si dividono in più tipologie, applicabili in base a condizioni differenti:

- **Aperta:** tutti gli operatori economici interessati possono presentare offerte secondo le modalità espresse dal bando;
- **Ristretta:** si compone di due fasi. Inizialmente gli operatori economici interessati presentano una domanda di partecipazione
presentando le proprie certificazioni (per il soddisfacimento dei requisiti richiesti); l'offerta viene poi presentata
su invito della P.A. - che non restringe discrezionalmente la lista di partecipanti; la prima fase coincide
con una prevalutazione o verifica dei requisiti. Unica eccezione al principio di non discrezionalità è se la PA
restringe l'adesione alla fase iniziale ad un numero determinato di operatori economici, applicato in particolari
condizioni e segnando il principio di rotazione.
- **Negoziata:** è l'unica a consentire una forma di discrezionalità; si evolve tramite una consultazione da parte della P.A.
di più operatori economici dai quali sceglie uno o più soggetti con cui negoziare. Per questo motivo, l'appli-
cazione di questa procedura è limitata a specifiche casistiche dipendenti - come già introdotto - anche
dall'importo a base di gara; in alcuni casi è anche necessario motivare le ragioni alla base della
adozione della procedura suddetta (tipicamente nel caso di importi sotto soglia ma comunque significativi).
La procedura negoziata **senza bando**, in cui la PA invita direttamente operatori economici con
i quali detta le condizioni del bando, si verifica in condizioni eccezionali come nel caso in cui una
gara non abbia avuto offerte [valide] o siano necessarie competenze specifiche (davante ad
esempio a un brevetto) o ancora per lavori di estrema urgenza come la messa in sicurezza di
opere pericolanti.
- **Procedura competitiva con negoziazione:** nel caso di progetti aventi una componente tecnologica innovativa o particolari
soluzioni che necessitano competenze non ordinarie o specifiche particolarità;
in esse si cerca un soggetto che risponda alle competenze specifiche.
- **Partnership per l'innovazione:** introdotto nel codice del 2016, nella ricerca verso la minimizzazione dell'uso del suolo e
dei consumi, l'ente pubblico può porsi come veicolo trainante cercando soluzioni tecnologiche
anche fuori commercio; la stazione appaltante accompagna le imprese aderenti nello svilup-
po di un'idea innovativa (partnership), non una negoziazione per individuare le soluzioni
tecnologiche innovative - con investimenti economici in ricerca e sviluppo - e un affidamento
dell'opera a chi sviluppa l'idea più rispondente alle esigenze.
Questo sistema è poco usato, poiché richiede una certa competenza anche nell'organico
della stazione appaltante.
- **Accordo Quadro:** Accordo tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici per stabilire le clausole
di appalti da aggiudicare in più occasioni durante un certo periodo - ad esempio l'affidamento di
interventi di manutenzione delle strade - dettando a monte le condizioni valide per un
determinato arco temporale (solitamente triennale).

In una procedura senza bando occorre selezionare gli operatori economici competenti nell'ambito di interesse; ciò è attuabile
seguendo due differenti modalità:

- **Indagine di mercato** della stazione appaltante;
- **Avviso pubblico** che invita gli interessati a presentare i propri nominativi per formare un albo pubblico di imprese competenti
in quello specifico settore, il quale viene utilizzato dalla PA per scegliere chi invitare nella negoziazione; per non rendere
discriminatorio il procedimento si instaura una turnazione nei successivi inviti a gare di questo tipo.

Definita la procedura, occorre stilare una graduatoria per definire il vincitore e affidare l'appalto (dopo ulteriori valutazioni); per
farlo occorre applicare uno dei due criteri di selezione delle offerte previsti dalla norma e aventi alterne fortune nel corso
della Storia legislativa nel Paese.

Detti criteri di selezione sono:

- Prezzo più basso: maggior risparmio per la stazione appaltante, nessun controllo della qualità dell'opera;
- Offerta economica più vantaggiosa: oltre al prezzo considera una valutazione di tipo qualitativo.

Nell'ottica del principio di economicità prevista inizialmente (Legge Merloni) si considerava sempre il criterio del prezzo più basso salvo che per opere particolari; nel 2006 i due principi vengono equiparati per poi essere sovvertiti nel 2016, mostrando attenzione alla qualità delle opere (il criterio del prezzo più basso veniva applicato, ad esempio, per opere aventi spiccati caratteri di ripetitività); successivamente si ritorna ad un equilibrio tra i due principi, preservando valutazioni esclusivamente qualitative su project financing e opere di ingegneria e architettura.

Tra gli elementi della valutazione possono essere richieste particolari caratteristiche architettoniche, tecnologiche, di accessibilità, applicazione del contenimento dei consumi, competenza del personale... in generale, il costo incide al più del 30% sulla valutazione.

Nel bando viene sempre specificato il peso delle diverse caratteristiche, la cui somma porta a 100; esiste dunque una possibilità che la valutazione dell'offerta sia discrezionale, in quanto le modalità valutative possono essere diverse... l'ANAC elabora in merito delle linee guida estimative per confrontare le offerte garantendo l'oggettività: la valutazione dunque non viene fatta dalla stazione appaltante ma da una commissione aggiudicatrice - composta da almeno 3 commissari esperti che rispettano requisiti generali di assenza di conflitti di interessi etc - selezionata in base ai membri di un albo nazionale stilato dall'ANAC. Questa specifica disposizione è sospesa fino al 30/06/2023.

Tra gli elementi di valutazione inseriti è possibile considerare anche il rating di legalità, che valuta l'operato delle imprese risonandone la rispondenza con un rating da 1 a 3 stelle ★; è un requisito premiale attribuito dall'Autorità Garante per la Concorrenza sul Mercato.

Soprattutto nel caso di gare basate sul criterio del prezzo più basso, possono essere presenti delle **offerte anomale**: un ribasso eccessivo - che ricordiamo essere attuabile sul solo costo dell'opera - può incidere sulla qualità!

Per questo motivo, si stabilisce una soglia di normalità, determinata con una specifica procedura di calcolo dipendente dalla singola gara e non specificata nel bando; viene specificato nei documenti di gara se le offerte anomale vengano automaticamente escluse o se la stazione appaltante [commissione giudicatrice] chieda le giustificazioni alla base di simili ribassi.

Una volta effettuata la valutazione delle offerte si stila la graduatoria finale per affidare l'aggiudicazione provvisoria al vincitore definito come tale solo dopo un accertamento definitivo specifico; fatto ciò si stipula il contratto - non prima di 35 giorni dalla notifica ai contrainteressati dell'esito della gara (che NON coincide con la pubblicazione dell'avviso di postinformazione, poiché è una notifica specifica in merito!).

Con l'affidamento dei lavori si giunge infine nella fase di esecuzione, in cui l'appaltatore opera nel cantiere sotto il controllo e le operazioni di verifica del direttore dei lavori (nominata dalla PA; per opere complesse si può istituire un ufficio di direzione dei lavori) nominato all'interno dell'organigramma dell'ente o, in assenza di tecnici qualificati, di professionisti esterni - tipicamente, il vincitore della gara di progettazione vince anche la direzione dei lavori e l'incarico di responsabile della sicurezza.

Oltre all'ambito tecnico, il direttore dei lavori ha anche responsabilità amministrativa e finanziaria, sia nella fase finale che nelle verifiche degli stadi di avanzamento, in cui è eventualmente possibile iscriverne riserve. Il direttore dei lavori si interfaccia col RUP in caso di problematiche.

Come logicamente deducibile, sorgono incompatibilità se il direttore dei lavori ha rapporti di parentela o ha avuto precedenti rapporti di lavoro con l'appaltatore, intervenendo ad esempio in una precedente fase di verifica.

Compito principale del direttore dei lavori è mediare tra appaltatore e committenza, ponendo le basi per un efficiente dialogo; verifica i materiali (consegnati su istanza dell'appaltatore), la documentazione (anche relativamente alla regolarità contributiva) e può lavorare come coordinatore della sicurezza in fase di lavori. In caso di inadempimenti, difetti, ritardi può sollecitare l'appaltatore, riferendosi al RUP in caso di persistenza dello stato irregolare per applicare ipotesi consequenziali: l'inadempimento dell'appaltatore può implicare una risoluzione del contratto.

In corso d'opera può rivelarsi necessario introdurre varianti o modificazioni del contratto, che in linea di massima dovrebbero richiedere una nuova procedura di affidamento; per evitare eccessivi dilazionamenti il codice dei contratti pubblici prevede alcune tipologie di intervento risolvibili senza l'attivazione di nuove procedure ma incidenti sul contratto, in particolare relativamente al prezzo. Sono previste le seguenti modificazioni:

- Modifiche previste nei documenti di gara;
- Lavori supplementari necessari, non inclusi nell'appalto iniziale, nel caso in cui un cambiamento del contratto risulti impraticabile per motivi tecnici o tecnici, comportando notevoli disagi;
- Necessità di modifica dettata da circostanze impreviste e imprevedibili perché la modifica non altera la natura generale del contratto;
- Modifiche non sostanziali;
- Modifiche di valore che non supera le soglie comunitarie e il 15% del valore iniziale del contratto e non ne altera la natura complessiva, anche se è dovuta ad errori o omissioni del progetto esecutivo che pregiudichino in tutto o in parte la realizzazione dell'opera e la sua utilizzazione, fermo restando la responsabilità dei progettisti in merito verso la stazione appaltante.

Come anticipato, in alcuni incarichi è prevista la possibilità di subappalto, contratto con cui l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di precise prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto. Previa autorizzazione della stazione appaltante, è ammesso solo se l'affidatario non ha partecipato alla gara di appalto, il subappaltatore è qualificato per le specifiche categorie di lavori da svolgere - indicate dall'appaltatore all'atto dell'offerta - e non risulti motivi di esclusione dall'affidamento.

Tutte le lavorazioni sono subappaltabili nella misura massima del 30% dell'importo complessivo del contratto, fatto salvo il regime di deroga vigente fino al 30/06/2022 che innalza la soglia al 40%.

Al completamento dell'opera si verifica e collauda la realizzazione. Il collaudo, obbligatorio negli appalti pubblici, ha lo scopo di verificare e certificare che l'opera sia conforme al progetto e realizzata a regola d'arte. In caso di opere complesse, in cui si rivela necessario verificare più stati di avanzamento, possono essere effettuate molteplici operazioni di verifica.

Analogamente alla direzione dei lavori, il collaudo riguarda anche l'aspetto finanziario, verificando ad esempio i registri finanziari dell'appaltatore.

Il collaudatore viene di norma nominato dalla PA nel proprio organico o, in assenza di figure qualificate, definito tra tecnici esterni; è necessariamente un soggetto diverso dal progettista e che non ha avuto rapporti di lavoro o di consulenza con l'appaltatore e le imprese che hanno eseguito l'opera; non può inoltre essere nominato come tale un magistrato ordinario, amministrativo, contabile o avvocato dello Stato in quanto, in caso di controversie, si potrebbe influenzare la legge, né chi ha svolto altre attività di controllo, progettazione, direzione, vigilanza o esecuzione dei lavori da collaudare.

Tra i contratti di partenariato pubblico-privato rientra il **project financing**, contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto (essendo realizzato con la PA) in cui una o più stazioni appaltanti conferiscono ad una o più imprese - operatori economici - per un determinato periodo di tempo dipendente dalla natura dell'opera un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione di un'opera in cambio del suo sfruttamento economico con la relativa assunzione di rischio secondo le modalità individuate dal contratto, un'opera; la procedura è simile a quanto visto per l'urbanistica partecipata.

Il finanziamento del progetto avviene dunque tramite capitali privati; pur avendo un prominente interesse generale le opere sono inizialmente a gestione privata, con un procedimento che incentra l'attenzione sul singolo progetto, sull'opera specifica da realizzare che deve poter garantire un ingresso economico (opere calde) e la conseguente convenienza economica per la realizzazione da parte del privato.

Gli interventi di project financing sono solitamente indicati come interventi nella programmazione triennale (retaggio di aspetti procedurali molto complessi, semplificati nel 2016).

Una volta prevista una gara di questo tipo, la stazione appaltante elabora un progetto di fattibilità posto a base di gara; la scelta del concessionario avviene sulla base del progetto definitivo presentato; al progetto ^{definitivo} ~~definitivo~~ sono abbinati una bozza di convenzione, una specificazione delle caratteristiche dei servizi e della gestione nonché un piano economico-finanziario asseverato da un istituto di credito (accordo banca-impresa).

L'amministrazione aggiudicatrice prende dunque in esame le offerte, nominando come promotore l'autore della migliore offerta, ponendo in approvazione il miglior progetto definitivo presentato e procedendo alla concessione se non sono richieste modifiche.

Se la PA ritiene necessarie delle modifiche al progetto, il promotore può scegliere se accettare l'istanza o meno; nel secondo caso risulta aggiudicatario il secondo operatore economico in graduatoria, che esegue il progetto del primo apportando le modifiche richieste, corrispondendo all'aggiudicatario originale il costo del progetto (indicated nel bando).

Esiste la possibilità che il project financing sia formulato da privati, che elaborano autonomamente un progetto di fattibilità, un piano finanziario e una bozza di convenzione; se la proposta è accettata dalla PA viene aperta la gara vera e propria fuori dalle previsioni della programmazione triennale, in cui il promotore partecipa con il proprio progetto definitivo e detiene diritto di preferenza in fase di esecuzione nel caso in cui non vinca (può eseguire il progetto del vincitore).

È inoltre prevista la costituzione di società di progetto (società di capitali, tipicamente SpA) in fase di esecuzione; è un soggetto economico indipendente riferito specificatamente alla realizzazione e gestione dell'opera senza incidere sul patrimonio del promotore, non risente di vicende esterne e riguarda la sola attuazione ed esecuzione dell'opera.

Di particolare rilievo nella disciplina è la **sicurezza sul lavoro**: ogni imprenditore in quanto datore di lavoro ha l'obbligo di garantire la tutela delle condizioni di lavoro, assumendosi responsabilità penale (lesioni, omicidi colposi; in presenza di violazione delle norme di sicurezza costituiscono aggravante) e civile (risarcimento del danno) in caso di infortuni, incidenti o malattie professionali.

Per garantire una forma di tutela in merito si introduce un sistema di assicurazione professionale obbligatoria (dal 1965, modificata nel 2000), in cui si paga un premio assicurativo (all'INPS per la pensione e all'INAIL per assicurarsi sugli incidenti sul lavoro) per esonerarsi dalla sola responsabilità civile.

Il regolare versamento dei contributi viene riportato nel DURC (Documento unico di regolazione contributiva, necessaria per la partecipazione alla gara).

Si definisce infortunio un evento puntuale; la malattia professionale invece ha una genesi lenta e progressiva; entrambe devono essere legate all'attività lavorativa!

Le norme in materia di sicurezza nei cantieri sono differenti da quelle vigenti ad esempio, in uno stabilimento produttivo: a differenza di altri luoghi di lavoro ogni cantiere ha una sua specificità. I due precedenti riferimenti normativi confluiscono nel Testo Unico su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (d. lgs. 81/2008), diviso in una parte generale relativa ad ogni attività di impresa e sezioni specifiche con prescrizioni più puntuali legate a specifiche situazioni. Ad ogni violazione della normativa è prevista una corrispondente sanzione (spesso anche penale).

La vigilanza in materia spetta alle Aziende Sanitarie Locali e all'Ispettorato del Lavoro (organo ministeriale), entrambi con poteri ispettivi: in caso di violazioni essi scrivono un rapporto alle autorità competenti; se però si verificano violazioni o il numero dei lavoratori a nera è maggiore del 20% del totale questi organi possono disporre la sospensione dell'attività fino alla regolarizzazione.

Criteri fondamentali alla base delle norme in materia di sicurezza sul lavoro sono:

- Eliminazione alla fonte dei rischi;
- Programmazione della prevenzione;
- Rispetto dei principi ergonomici nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, anche per attenuare il lavoro ripetitivo e monotono;
- La priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale.

Logicamente, nella collaborazione volta ad attuare la realizzazione nascono degli obblighi sia a carico del datore di lavoro che dei lavoratori; per ogni attività d'impresa si ha che:

Obblighi del datore di lavoro:

- Effettuare la valutazione dei rischi connessi all'attività produttiva, con l'elaborazione del relativo documento;
- Adempire agli obblighi di informazione, formazione, addestramento dei lavoratori;
- Organizzare il servizio di prevenzione e protezione nell'azienda o dell'unità produttiva;
- Nominare il medico competente per la sorveglianza sanitaria;
- Adottare le misure di prevenzione per garantire salute e sicurezza sul lavoro.

Obblighi dei lavoratori:

- Osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro e dirigenti;
- Utilizzare correttamente le attrezzature di lavoro, i dispositivi di sicurezza e di protezione messi a loro disposizione;
- Segnalare immediatamente le deficienze di tali mezzi di protezione nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo;
- Partecipare a programmi di protezione e addestramento, sottoporsi ai controlli sanitari previsti.

Obbligo dei progettisti di luoghi di lavoro e impianti: Rispettare i principi generali di prevenzione in materia di sicurezza e salute al momento delle scelte progettuali e tecniche e di scegliere attrezzature, componenti e dispositivi di protezione.

Nei cantieri si aggiungono a detti principi le seguenti specificazioni, relative alle parti intervenenti nella realizzazione:

Obblighi del committente e del responsabile dei lavori:

- Nei cantieri in cui è prevista la presenza anche non contemporanea di più imprese, contestualmente all'attidamento dell'incarico di progettazione, devono designare il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione e, prima dell'attidamento dei lavori, il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione;
- Nel caso di affidamento ad un'unica impresa, devono:

- Verificare l'idoneità tecnico-professionale dell'impresa esecutrice e dei lavoratori autonomi;
- Chiedere all'impresa esecutrice una dichiarazione dell'organico medio annuo, corredata dal DURC;
- Prima dell'inizio dei lavori, trasmettere alla PA SCIA o PaL unitamente al nominativo delle imprese esecutrici pena la sospensione dell'efficacia del titolo abilitativo;

- Prima dell'inizio dei lavori, devono trasmettere all'azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro di competenza la notifica preliminare ove previsto;

- In assenza del piano di sicurezza e di coordinamento o del fascicolo quando previsti, o in assenza della notifica preliminare, quando prevista, o del DURC, l'efficacia del titolo abilitativo è sospesa.

Altra figura fondamentale nelle opere pubbliche è il coordinatore della sicurezza ← per la progettazione
← per l'esecuzione

Il coordinatore della sicurezza per la progettazione deve:

- Redigere il piano di sicurezza e coordinamento (PSC)
- Predisporre - tranne che nel caso di lavori di manutenzione ordinaria - un fascicolo contenente le informazioni utili ai fini della prevenzione e della protezione dai rischi cui sono esposti i lavoratori per eventuali lavori successivi sull'opera.

Il coordinatore della sicurezza per l'esecuzione invece deve:

- Verificare l'applicazione delle disposizioni del PSC;
- Verificare l'idoneità del piano operativo di sicurezza (POS) redatto dalle imprese, da considerarsi come piano complementare di dettaglio del PSC, assicurandone la coerenza con quest'ultimo;
- Adeguare il PSC e il fascicolo in relazione all'evoluzione dei lavori ed alle eventuali modifiche intervenute;
- Segnalare al committente o al responsabile dei lavori le inosservanze e violazioni delle imprese e dei lavoratori autonomi, proponendo la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere, oppure la risoluzione del contratto;
- In caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, sospendere le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate.

Il PSC:

- È specifico per ogni cantiere;

- Contiene l'individuazione, l'analisi e la valutazione dei rischi e le conseguenti procedure e attrezzature atte a garantire il rispetto delle norme per la prevenzione degli infortuni e la tutela della salute dei lavoratori;
- Prevede le misure di prevenzione dei rischi risultanti dalla eventuale presenza simultanea o successiva di più imprese e di lavoratori autonomi, nonché l'utilizzazione di impianti comuni come infrastrutture, mezzi logistici e di protezione collettiva.

I datori di lavoro delle imprese esecutrici hanno a loro volta l'obbligo di redigere il POS, che:

- È configurabile come piano complementare e di dettaglio del PSC del cantiere;
- Coincide con il documento di valutazione dei rischi cui è tenuto il datore di lavoro.

Titoli Abilitativi

La realizzazione di opere edilizie di qualsiasi natura deve avvenire in accordo coi parametri stabiliti dalla legge.

Il testo di riferimento in materia è il Testo Unico dell'Edilizia del 2001, culmine di un iter legislativo iniziato con la LUN che prevedeva la licenza edilizia - poi commutata in concessione - ovvero un'autorizzazione ad effettuare interventi di trasformazione edilizia purché non modifichino l'impianto delle previsioni del PRG richiesta nel solo centro urbano.

Con la Legge Ponte del 1967 si estende l'obbligo di licenza all'intero territorio comunale; l'intervento normativo non limita però il crescente abusivismo e solleva una grave crisi sul valore dei suoli.

Negli anni '80 la licenza viene commutata in concessione, che diventa a titolo oneroso perché vista come una quota di partecipazione all'urbanizzazione della città, lasciando sottintesa nel termine che di norma il privato non possiede il diritto ad edificare, che deve essere concesso dalla pubblica amministrazione; la Corte Costituzionale interverrà in merito tramite una delibera in materia di espropri, specificando che il diritto di costruire è insito nella proprietà, purché l'attività edilizia sia conforme alle previsioni del piano.

La concessione inoltre era inizialmente obbligatoria per ogni intervento di trasformazione territoriale, portando ad una ingente burocratizzazione; si cerca di introdurre una soluzione considerando opere "secondarie": con la legge 47/1985 si richiede una più semplice Dichiarazione di Inizio Attività per effettuare lavori interni, istituzionalizzata ed estesa negli anni '90 in riferimento anche alle attività produttive; svolge un ruolo simile a quello di un'autocertificazione per le attività di trasformazione che non richiedono particolari verifiche, in cui il tecnico si assume le responsabilità legate all'intervento 43

senza dover attendere i 30 giorni necessari ad eseguire l'intervento.

Nel 2001 nasce l'idea di accorpare tutti i riferimenti vigenti in un unico testo di riferimento, distinto per categorie, che rimanda alle specifiche normative tecniche indicando nello specifico responsabilità da assumere e documenti da presentare.

Il testo unico verrà poi meditato in diversi interventi, di cui l'ultimo è il decreto semplificazioni.

In generale è previsto che le richieste di autorizzazioni ed altre pratiche in merito facciano capo allo Spettacolo Unico per l'Edilizia, tentando al contempo di semplificare i titoli abilitativi presenti (concessione edilizia, DIA, ...) identificando interventi di edilizia libera, interventi minori (per cui è richiesta una semplice DIA) e gli altri da effettuarsi previa approvazione di Permesso a Costruire, rielaborazione della concessione. Nel tempo vengono introdotte altre richieste come la Comunicazione di Inizio Lavori (poi CIL Asservata) e la Segnalazione Certificata di Inizio Attività, evoluzione della DIA con un accorciamento dei termini tra la presentazione della domanda e la possibilità di iniziare i lavori, principio che si riflette anche in ambito produttivo.

All'interno del T.U. vengono dunque definiti i diversi interventi edilizi in maniera tale da comprendere quali trasformazioni richiedano un determinato titolo, indicando lo specifico regime amministrativo. Oggi si effettua la distinzione tra 6 categorie, inizialmente introdotte nei piani di recupero del 1978:

INTERVENTI CONSERVATIVI

- **Interventi di manutenzione ordinaria:** opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici nonché per realizzare o integrare o mantenere in efficienza gli impianti esistenti;
- **Interventi di manutenzione straordinaria:** rinnovamento e sostituzione di parti anche strutturali degli edifici o per realizzare o integrare servizi igienico-sanitari e tecnologici, purché non si alteri la volumetria complessiva degli edifici e non comportino cambiamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso (in relazione al carico urbanistico). Comprende anche:
 - Frangimento o accorpamento di unità immobiliari (anche variando superfici e carico urbanistico purché non cambino volumetria e destinazione d'uso);
 - Modifiche ai prospetti legittimamente realizzati necessarie per mantenere o acquisire l'agibilità dell'edificio che non ne pregiudichino il decoro architettonico e purché l'intervento sia conforme alla vigente disciplina urbanistica ed edilizia e non abbia per oggetto immobili tutelati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.
- **Interventi di restauro e risanamento conservativo:** utili a conservare l'organismo edilizio in ottica strettamente formale, assicurandone la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto di elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentono anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché compatibili con l'edificio e le previsioni degli strumenti urbanistici;
- **Interventi di ristrutturazione edilizia:** consentono una significativa trasformazione edilizia con un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio diverso dal precedente; in questa categoria rientra anche la demolizione e ricostruzione (attività inizialmente necessariamente contestuali, ora valida anche per strutture fortemente danneggiati in cui siano però ricostruibili le legittime volumetrie originali), l'adeguamento alle norme antisismiche, l'efficientamento energetico...
Nei beni vincolati è però obbligatorio conservare le caratteristiche planovolumetriche e tipologiche senza alterare la volumetria.
- **Interventi di nuova costruzione:** trasformazione edilizia e urbanistica non rientrante nelle tipologie precedenti, oltre alla costruzione di nuovi manufatti edilizi o l'ampliamento di quelli esistenti include la realizzazione di urbanizzazioni primarie, impianti, torri e tralicci per i servizi... Sono inclusi anche manufatti originariamente mobili se utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro o che in generale assumano carattere di permanenza non temporanea;
- **Interventi di ristrutturazione urbanistica:** intervento maggiormente invasivo, si occupa di sostituire il tessuto urbanistico esistente con un altro, solitamente attraverso nuove lottizzazioni.

In questo testo viene inoltre istituito lo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), che assolve le seguenti funzioni:

- Ricezione delle denunce di inizio attività e delle domande per il rilascio di permessi di costruire e di ogni altro atto di assenso comunque denominato in materia di attività edilizia, ivi compreso il certificato di agibilità;
- Fornire informazioni in materia (anche tramite archivio informatico);
- Rilascio di permessi di costruire e le certificazioni attestanti le prescrizioni normative e le determinazioni provvedimentali a carattere urbanistico, paesaggistico-ambientale, edilizio, idrogeologico o comunque rilevanti ai fini degli interventi di trasformazione edilizia nel territorio;
- Cura dei rapporti tra l'amministrazione comunale, il privato e le altre amministrazioni chiamate a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto dell'istanza o denuncia;
- Acquisisce gli atti di assenso, comunque denominati, necessari ai fini della realizzazione dell'intervento edilizio;
- Accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente con modalità telematica e provvede all'invio telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione.

Attualmente si distinguono 3 diversi ambiti di edificazione:

- edilizia libera (senza presentare titoli salvo un'eventuale CILA)
- SCIA (autocertificazione asseverata dal tecnico)
- Permesso a Costruire

- Edilizia libera: interventi minori conservativi, come:
 - manutenzione ordinaria e installazione di pompe di calore;
 - eliminazione delle barriere architettoniche (purché non si realizzino manufatti esterni che alterano l'aspetto degli edifici);
 - Vetrate panoramiche amovibili e trasparenti (purché non si delinea un ambiente chiuso);
 - Movimenti di terra, serre mobili stagionali o altre opere stagionali per determinate esigenze (occorre una CIL per dichiarare il tempo di permanenza dell'opera);
 - Pavimentazioni o finiture degli spazi esterni;
 - Pannelli solari e fotovoltaici (tranne in zone A);
 - Aree ludiche o destinate ad arredo urbano.
- SCIA: necessaria per:
 - manutenzione straordinaria (se riguarda parti strutturali o prospetti);
 - restauro e risanamento conservativo (se riguarda parti strutturali);
 - ristrutturazione edilizia;
 - varianti a Permessi di Costruire che non incidono su parametri urbanistici e volumetrici, non modificano destinazione d'uso e categoria edilizia, non alterano la sagoma dell'edificio (se sottoposto a vincolo) e non violano prescrizioni contenute nel PaC;
 - varianti a Permessi di Costruire che non costituiscono una variazione essenziale (purché conformi alle prescrizioni urbanistico-edilizie e attuate dopo l'acquisizione di atti di assenso eventualmente prescritti in normativa).

Viene presentata dal proprietario o chi vanta diritti reali sull'immobile purché riguardi interventi nei limiti del suo diritto.

In alcuni casi di ristrutturazione o nuova costruzione è possibile presentare una SCIA alternativa al Permesso di Costruire, purché esistano piani attuativi contenenti specifiche prescrizioni che consentono di definirne la contiguità; la procedura è semplificata rispetto all'istanza di PaC ma non è gratuita.

Alla SCIA è necessario allegare la relazione di un tecnico professionista insieme a diversi elaborati con cui si assevera l'intervento; si demanda cioè al tecnico la verifica del di conformità del progetto, il quale si assume la responsabilità di quanto dichiarato presentando la segnalazione al SUE, il cui RUP può valutare la domanda entro 30 giorni bloccando il procedimento (ferma restando che può anche esercitare altre attività di vigilanza). Attraverso questa certificazione il tecnico assume qualità di esercente del servizio di pubblica necessità, ed ha dunque anche responsabilità penale.

- **CILA**: disposizione residuale per casi non specificamente attinenti alle due tipologie appena elencate; non interessa le parti strutturali dell'edificio ed è asseverata da un tecnico; i lavori devono essere conformi agli strumenti urbanistici approvati, ai regolamenti edilizi vigenti, alla normativa in materia sismica e quella sul rendimento energetico. Come ogni altro titolo abilitativo, è obbligatorio allegare i dati identificativi dell'impresa alla quale vengono affidati i lavori.
- **Permesso di Costruire**: necessario per gli interventi di nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica e ristrutturazione edilizia in presenza di aumenti di volumetria o, se in zona A, di variazioni di sagoma. Essendo una domanda alla Pubblica Amministrazione, viene richiesto dal proprietario o chi abbia titolo per richiederlo nei limiti del proprio diritto; deve essere rilasciato espressamente prima di poter procedere negli interventi. Questa tipologia di titoli abilitativi presenta le seguenti caratteristiche:
 - **Realità**: il titolo è trasferibile insieme alla proprietà dell'immobile;
 - **Irrevocabilità**: il rilascio della concessione è nella discrezionalità dell'amministrazione, ma una volta deliberata in merito il permesso non è revocabile salvo che per difetti di legittimità, anche in caso di modifiche urbanistiche: se vi è possibilità di edificare e la realizzazione è conforme alle regole il rilascio è obbligatorio;
 - **Temporaneità**: il titolo è soggetto ai seguenti termini di decadenza:
 - 1 anno: inizio dei lavori;
 - 3 anni: completamento dell'opera.
 Per opere complesse o in caso di difficoltà in corso d'opera si può chiedere una proroga dei termini - a monte o in corso d'opera - per evitare di dover richiedere un nuovo titolo abilitativo commisurato alla parte di lavori restante e legato al nuovo stato di fatto (sia dei luoghi che normativo).
 - Non può incidere sul diritto di terzi (distanze dai confini, luci e vedute...)
 - È oneroso, con contributi legati a:
 - **Oneri di urbanizzazione**: partecipazione del privato che realizza un plusvalore sul proprio bene all'urbanizzazione dell'area in cui esso si trova; può essere una volta incorporata nel caso in cui il proprietario realizzi in prima persona le opere suddette.
 - **Costo di costruzione**: tassa dovuta all'aumento di valore dell'area, stabilita periodicamente in tabelle regionali considerando la classe dell'edificio e la categoria edilizia; viene corrisposto in corso d'opera e non oltre 60 giorni dal completamento; può essere incorporato se l'intervento è di edilizia convenzionata, ovvero se il costruttore si impegna a calmierare i prezzi di vendita delle unità abitative, per interventi in zone agricole, impianti rinnovabili, ampliamento entro il 20%.

In alcuni casi il Permesso di Costruire può essere rilasciato gratuitamente, in maniera tale da incentivare determinati interventi come:

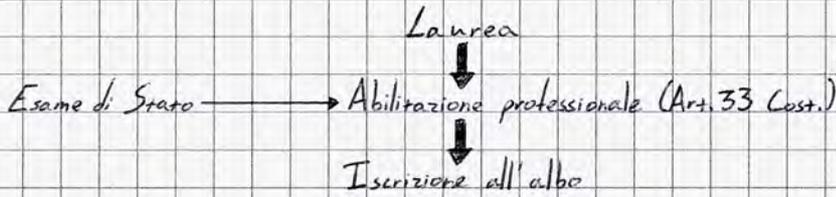
- Rigenerazione urbana, decarbonizzazione e efficientamento energetico;
- Messa in sicurezza sismica e contenimento dell'uso del suolo;
- Ristrutturazione, recupero e riuso di immobili dismessi.

Nel caso di attività industriali, le quote si dividono in contributi di urbanizzazione e contributi legati allo smaltimento degli scarti produttivi; per attività turistiche e terziarie in genere agli oneri di urbanizzazione è associato un corrispettivo - non superiore al 10% del costo di costruzione dell'edificio - da stabilirsi in relazione al tipo di attività. In sintesi, i contributi evolvono secondo modalità diverse.

Iter di rilascio: si presenta la domanda al SUE allegando un'asseverazione del progettista, si nomina un RUP che può richiedere integrazioni o correzioni della domanda ed elabora entro 60 giorni una relazione in cui delibera se dar luogo al procedimento o meno e il permesso viene infine firmato dal dirigente dello sportello.

Nel caso in cui il RUP non si pronuncia entro il termine di 60 giorni, la normativa prevede l'istituirsi del silenzio-assenso (precedentemente valeva il silenzio-diniego, in occasione del quale il privato poteva richiedere la nomina di un commissario regionale per valutare la procedura) salvo in presenza di vincoli, ove occorre un'esplicita espressione della P.A. Essendo un documento pubblico, il permesso di costruire si affigge nell'albo pretorio e gli i suoi estremi sono indicati nel cartello esposto presso il cantiere.

L'Ingegnere e l'esercizio della professione



Si definisce **ordinamento professionale** un aggregato di soggetti (assommati per determinate caratteristiche) con autoreferenzialità normativa - entro i limiti dell'ordinamento statale - e nell'organizzazione interna.

Attraverso questa organizzazione si instaura un doppio meccanismo di garanzia tra cliente e professionisti sulle qualifiche necessarie per determinate categorie di lavori.

Gli ordini professionali in genere sono associazioni nazionali riconosciute dallo Stato cui è attribuita natura di Ente Pubblico; ogni regione ha un

L'accesso alla professione è libero; sono espressamente vietate limitazioni non fondate sul possesso di titoli o discriminatorie.

L'iscrizione all'albo è condizione necessaria per esercitare la libera professione, pena la nullità del contratto e l'iscrizione di sanzioni per l'esercizio abusivo della professione.

proprio albo diviso per sezioni provinciali. Organo fondamentale di simili associazioni è il **Consiglio dell'Ordine**, costituito da 15 membri con carica biennale, che gestisce l'albo, regola il contributo associativo (è necessaria anche l'iscrizione all'Incarico, cassa di previdenza per ingegneri e architetti poiché in origine l'albo era unico) e esercita funzione di vigilanza sull'esercizio della professione. Il consiglio non svolge più funzione disciplinare, affidata ad un separato organo detto **Consiglio di disciplina** e istituito per ogni ordine territoriale. È inoltre presente un **Consiglio nazionale** che detiene il potere normativo assoluto (formula, ad esempio, il codice deontologico) e funge da corteo d'appello per eventuali provvedimenti disciplinari.

Di fondamentale importanza per l'esercizio della professione è il **Codice deontologico degli ingegneri**, che raccoglie i principi fondamentali di comportamento.

Gli iscritti all'albo degli ingegneri del territorio nazionale hanno coscienza che l'attività dell'ingegnere è una risorsa che deve essere tutelata e che implica doveri e responsabilità nei confronti della collettività e dell'ambiente ed è decisiva per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile e per la sicurezza, il benessere delle persone, il corretto utilizzo delle risorse e la qualità della vita.

Sono consapevoli che, per raggiungere nel modo migliore tali obiettivi, sono tenuti costantemente a migliorare le proprie capacità e conoscenze ed a garantire il corretto esercizio della professione secondo i principi di autonomia intellettuale, trasparenza, lealtà e qualità della prestazione, indipendentemente dalla loro posizione e dal ruolo ricoperto nell'attività lavorativa e nell'ambito professionale.

Sono altresì consapevoli che è dovere deontologico primario dell'ingegnere svolgere la professione in aderenza ai principi costituzionali ed alla legge, sottrarsi ad ogni forma di condizionamento diretto od indiretto che possa alterare il corretto esercizio dell'attività professionale e, in caso di calamità, rendere disponibili le proprie competenze coordinandosi con le strutture preposte alla gestione delle emergenze presenti sul territorio.

L'ingegnere deve adempiere agli impegni assunti con diligenza, perizia e prudenza e deve informare la propria attività professionale ai principi di integrità, lealtà, chiarezza, correttezza e qualità della prestazione.

In generale, l'ingegnere ha doveri di:

- Correttezza;
- Legalità;
- Riservatezza;
- Colleganza (nei rapporti con colleghi e collaboratori);
- Informazione (al cliente).

Sono previste determinate incompatibilità - esplicitate nel codice - ad esempio nel caso in cui si è dipendenti di alcune categorie di enti non è possibile esercitare la libera professione (ogni ente si regola autonomamente in merito: nelle Università solo i professori a tempo determinato possono svolgere libera professione).

L'attività può essere svolta in forma individuale, associata e societaria - modalità introdotta di recente: prima l'ingegneria era vista come una professione strettamente legata alla persona - ed è possibile (la liberalizzazione in merito è avvenuta a fine anni '90) pubblicizzare la propria attività purché si rispettino dignità e decoro della professione e si veicolino informazioni trasparenti, veritiere, corrette, non equivocate, non ingannabili e non denigratorie.

In base alle competenze professionali sono state istituite specifiche sezioni e settori disciplinari; l'ingegnere deve rifiutare di accettare incarichi o svolgere attività professionali qualora ritenga di non avere adeguata preparazione e competenza o adeguati mezzi ed organizzazione per l'impegno assunto.

Vale il diritto d'autore per progetti innovativi o che abbiano una particolare valenza espressiva di un'idea.

È inoltre obbligatoria la sottoscrizione di un'assicurazione per i rischi derivanti dall'esercizio dell'attività professionale.

Nel nostro ordinamento la concorrenza è libera, ma deve svolgersi nel rispetto delle norme deontologiche secondo i principi fissati dalla normativa e dall'ordinamento comunitario.

La concorrenza illecita si manifesta in diverse forme come:

- Critiche denigratorie sul comportamento professionale di un collega;
- Attribuzione a sé della paternità di un lavoro eseguito in collaborazione senza che sia chiarito l'effettivo rapporto dei collaboratori;
- Attribuzione a sé stessi del risultato della prestazione professionale di un altro professionista;
- Utilizzazione della propria posizione o delle proprie conoscenze presso Amministrazioni ed Enti Pubblici per acquisire incarichi professionali, li direttamente e per interposta persona;
- Abuso di mezzi pubblicitari della propria attività professionale e che possano ledere in vario modo la dignità della professione.

Circa i contratti d'opera professionale, come anticipato la mancata iscrizione all'albo implica una nullità dell'atto stesso; ogni contratto con la Pubblica Amministrazione deve essere redatto in forma scritta a pena di nullità.

Particolare caratteristica di questa tipologia di contratto è la rilevanza dell'elemento fiduciario, dovuto al carattere personale della prestazione professionale. In quest'ottica il recesso del contratto (unilaterale) può essere effettuato:

- Dal cliente, per qualsiasi motivo
- Dal professionista per una giusta causa (intervento su un edificio abusivo, ad esempio)

In entrambi i casi vanno rimborsate le spese sostenute e compensata l'opera svolta.

All'interno del codice deontologico è inoltre specificato che l'ingegnere non deve mettere in atto comportamenti scorretti finalizzati a sostituire in un incarico un altro ingegnere o un altro tecnico già incaricato per una specifica prestazione. L'ingegnere che sia chiamato a subentrare in un incarico già affidato ad altri potrà accettarlo solo dopo che il committente abbia comunicato per iscritto la revoca dell'incarico ai primi incaricati.

Obbligazione del cliente nel contratto è - come in molte delle tipologie analizzate finora - il pagamento del compenso, che:

- È determinato in base all'accordo delle parti al momento del conferimento dell'incarico sulla base di un preventivo;
- Ha come parametri di riferimento il D.M. 14/02/2012 e il D.M. 17/06/2016, essendo state abrogate le tariffe professionali;
- La misura del compenso è in ogni caso correlata all'importanza dell'opera e al decoro della professione (un compenso troppo basso svilisce l'attività e si configura come concorrenza sleale) e deve essere resa nota al committente includendo spese, oneri e contributi;
- È sanzionabile disciplinarmente la pattuizione di compensi manifestamente inadeguati alla prestazione da svolgere; in caso di accettazione di incarichi con corrispettivo che si presuma anormalmente basso, l'ingegnere potrà essere chiamato a dimostrare il rispetto dei principi di efficienza e qualità della prestazione.

Il professionista ha come obbligazione la propria prestazione professionale (e, come obbligo accessorio, l'informazione al committente!).

- La diligenza nell'adempimento deve valutarsi con riguardo alla natura dell'attività esercitata
- In caso di inadempimento o inesatto adempimento di quanto pattuito si ricade in un problema di responsabilità contrattuale, che può determinare una risoluzione del contratto e/o un risarcimento del danno;
- La responsabilità del professionista è attenuata (risponde solo per colpa grave) nell'ipotesi in cui l'esecuzione dell'attività professionale richiesta implichi la soluzione di problemi tecnici di speciale difficoltà (il concetto evolve nel tempo e riguarda soluzioni tecniche avanzate, non inadeguate: ~50 anni fa le costruzioni in CLS rientravano in questa tipologia).

In aggiunta alla responsabilità contrattuale sono previste condizioni di responsabilità extra contrattuale, particolarmente di responsabilità disciplinare. Essa si configura nelle seguenti ipotesi:

- Evasione fiscale e/o previdenziale definitivamente accertata;
- Svolgimento di attività professionale in mancanza di titolo in settori o sezioni diversi da quelli di competenza e in periodo di sospensione;
- Violazione dell'obbligo di aggiornamento continuo;
- Utilizzo di espressioni sconvenienti od offensive negli scritti e nell'attività professionale in genere, sia nei confronti dei colleghi che nei confronti delle controparti e dei terzi ovvero il compimento di azioni che possano ledere, con critiche denigratorie o in qualsiasi altro modo, la reputazione di colleghi o di altri professionisti;
- Pattuizione di complessi compensi manifestamente inadeguati alla prestazione da svolgere;
- Utilizzo di una pubblicità informativa equivoca, ingannevole o denigratoria;
- Dichiarazioni non veritiere del progettista nella relazione allegata alla SCIA;
- Direzione dei lavori di opere abusive;
- Partecipazione o contiguità in affari illeciti a qualunque titolo collegati o riconducibili alla criminalità organizzata o comunque a soggetti dediti al malaffare (grave violazione deontologica).

Le sanzioni a violazioni del genere sono:

- Ammonizione/Avvertimento (il secondo è il termine ufficiale);
- Censura: deplorazione formale del comportamento scorretto;
- Sospensione dall'esercizio della professione: non può avere durata maggiore di sei mesi salvo che nel caso del direttore dei lavori che non comunicò l'abuso edilizio all'ufficio comunale e non rinunci contemporaneamente all'incarico, per cui la sospensione è prevista da 3 mesi a 2 anni;
- Cancellazione dall'Albo: sanzione più grave, priva l'ingegnere dello status professionale; è conseguenza obbligatoria dalla condanna del professionista per reati che impedirebbero l'iscrizione.

In ogni caso, il professionista deve essere notificato per poter esercitare il proprio diritto di difesa; può impugnare i provvedimenti presi innanzi al Consiglio nazionale e infine in Cassazione (controllo di illegittimità e procedurale).

“ Il mondo è nelle mani di coloro che hanno il coraggio di sognare
e di correre il rischio di vivere i propri sogni ”

- P. Coelho

30/11/2022 - Fine

Nozioni di Diritto dell'Edilizia e dell'Urbanistica
prof.ssa Antonella Bati

20.01.2023 - 30

Voto Totale (con A.U.): 30L

Integrazioni

Note tratte da annotazioni a mano sul testo

A. Batà, L'Ingegnere e il diritto – Nozioni giuridiche di base (III Ed.)

Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2017

Estratti di fonti del diritto utili da ricordare:

- Costituzione: Artt. 33 (Esame di Stato), 70 (Potere legislativo), 74 (Annotazione del Presidente della Repubblica per rimandare in discussione una proposta di legge), 77 (d.l. e d.lgs.), 117 (Autonomie locali).
- Codice civile: Art. 11 disposizioni preliminari (Non retroattività delle leggi); Artt. 844 (Immissioni), 873 (Distanze tra costruzioni), 952 (Diritto di superficie e proprietà superficaria), 1655 (Definizione dell'appalto), 2233 (compenso della prestazione d'opera (CP), pari al prodotto $CP = V * G * Q * P$, con V dipendente dal costo delle singole categorie di opere realizzate, G relativo alla complessità della prestazione, Q legato alla prestazione o la somma di prestazioni cui bisogna adempiere e P parametro di base applicato a V. In base al compenso determinato per via legale - ovvero con questo metodo, non lesivo della dignità della professione ma comunque non vincolante nella determinazione del compenso effettivo - è possibile determinare il corrispettivo per spese e oneri sostenuti in caso di opere pubbliche, pari al 25% di CP per opere di valore inferiore a 1 000 000 €, al 10% di CP per opere di valore superiore a 25 000 000 € e una percentuale ottenuta per interpolazione lineare per le cifre comprese tra i limiti appena indicati).
- Codice deontologico: Art. 13 (costituisce motivo di sanzione disciplinare l'utilizzo di linguaggio scurrile o sconveniente negli scritti o in generale nella professione, in particolar modo se in riferimento a colleghi in quanto costituisce violazione del dovere di colleganza).

[Nota: si consiglia a priori la lettura integrale del Codice Deontologico, base della futura professione, in particolar modo per l'interessante descrizione del ruolo dell'Ingegnere come figura responsabile delle trasformazioni del territorio, della comunità e dell'ambiente.]

Latinismi e grecismi (utili per descrivere meglio alcuni concetti, soprattutto se di carattere romanistico)

- *Inspicere et prospicere in alienum* (in relazione alle vedute);
- *Erga omnes* ("su tutti" => diritti assoluti);
- *Vacatio legis* (periodo intercorrente tra la pubblicazione di una legge in Gazzetta Ufficiale e la sua effettiva entrata in vigore; salvo se diversamente specificato nell'ultimo articolo della legge si considera un lasso temporale di 15 giorni);
- *Ignorantia legis non excusat!*

- *Ipso iure* ("di diritto": per disposizioni etc. derivanti direttamente da una legge);
- *Nemini res sua servit* (Nessuno può asservire una cosa propria: le servitù possono costituirsi solo se i fondi dominanti e serventi appartengono a proprietari diversi);
- Responsabilità *aquiliana* (indica la responsabilità extracontrattuale, regolata nel diritto romano dalla *Lex Aquilia*);
- *Ad impossibilia nemo tenetur* (nessuno è tenuto a fare cose impossibili, è legato all'impossibilità sopravvenuta come motivo di estinzione di un'obbligazione o un contratto);
- Contratto *sinallagmatico* (deriva dal greco *sinallagma* (scambio), indica un contratto a prestazioni corrispettive);
- *Lesione ultra dimidium* (Lesione oltre la metà del valore, configura la possibilità di rescissione per lesione);
- *Inadimplenti non est adimplendum* (Non bisogna adempiere verso chi non adempie [un contratto]: indica la possibilità di una cd. *Eccezione di inadempimento* nel caso in cui la controparte non adempia alle proprie obbligazioni).

Annotazioni sui concetti fondamentali del Diritto:

Le sanzioni, disposizioni necessarie per garantire la tutela dei diritti, hanno funzione ripristinatoria dell'interesse leso (ad es. con un risarcimento), punitiva (verso chi non rispetta il diritto altrui) e preventiva (fungono da deterrente).

Fondamentale nello studio del Diritto, particolarmente per la figura dell'ingegnere, è il concetto di Interessi, che possono essere interessi materiali (legati a beni o a moneta), non materiali (diritti della persona in genere), collettivi (opere pubbliche)...

Le Fonti del Diritto hanno una componente Formale (Legge o atto equiparato: testo avente valore giuridico) ed una Sostanziale (Disposizione o principio: il concetto espresso dalla legge).

Si segnala che il referendum popolare del 04/12/2016, tra le varie proposte di riforma costituzionale, prevedeva di modificare il sistema del bicameralismo perfetto in relazione al potere legislativo.

Se un regolamento (fonte del diritto) viene ritenuto illegittimo, è possibile presentare un'istanza al giudice amministrativo (per annullare la disposizione) o al giudice ordinario (per uno specifico caso di inapplicabilità).

Il Diritto nell'Unione Europea si divide tra diritto primario (Trattato di Lisbona) e diritto derivato (direttive e regolamenti, di principale interesse per la professione).

Bisogna sottolineare una sostanziale differenza tra diritti reali e diritti di credito: i primi sono tipici, ovvero non è possibile derogare dalle tipologie previste dalla legge; i diritti di credito invece prevedono la possibilità di stipulare contratti "atipici". Ad esempio, l'Usufrutto è un diritto reale di godimento mentre il contratto di locazione è un diritto di credito.

Circa le distanze tra costruzioni, il d.m. 1444/1968 stabilisce una distanza minima tra costruzioni di minimo 10 m per interventi di nuova costruzione (ad eccezione delle zone A) salvo se tra le costruzioni è presente una strada a traffico

veicolare (nel qual caso le distanze sono maggiorate). Viceversa, le prescrizioni sulle distanze per le vedute non vengono considerate nel caso in cui tra le costruzioni (o i relativi fondi) sia presente una strada o un altro spazio pubblico, in quanto cade la necessità di tutela della privacy.

Negli appalti è possibile derogare dalla prescrizione del 10% come limite al rischio di impresa dell'appaltatore, prevedendo limiti più alti in caso di accordo. La *ratio* di questa possibilità è insita nel rischio di impresa stesso: se la spesa effettiva dovesse eccedere al ribasso il limite di rischio stabilito, la committenza può richiedere una diminuzione del corrispettivo da pagare in ragione della quantità che eccede il limite fissato (così come l'appaltatore può richiedere un'indennità, ove previsto, nel caso in cui le spese eccedano il valore inizialmente fissato oltre il limite percentuale stabilito, ma solo per la parte eccedente).

I diritti reali si possono sempre formare per contratto e usucapione, possono sempre estinguersi per consolidamento e prescrizione (escluso il diritto di proprietà).

I due testi unici sui contratti pubblici (2006 - 2016) derivano da direttive europee. In particolare, il secondo è legato a direttive che miravano alla protezione delle piccole e medie imprese, ad una promozione della lotta alla corruzione, ad una visione più strategica degli appalti e a una maggiore apertura verso la libera concorrenza in ambito comunitario.

Consigli

Aggiornarsi costantemente sulla materia normativa: è in continua evoluzione, particolarmente in relazione all'urbanistica, all'edilizia e ai lavori pubblici!

L'acquisizione di un glossario minimo giuridico (Atti emulativi, Obbligazioni, Pagamento dell'indebito, differenze tra recesso/rescissione/risoluzione...) è molto utile per acquisire padronanza della materia.

Se possibile, ripassare le eventuali conoscenze pregresse di latino e greco: l'etimologia di molti termini del settore deriva da questi due linguaggi; saper ricondursi al termine originario consente di potersi orientare al meglio nel caso in cui ci si dimentichi della natura di un concetto.