

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in “Diritto e Impresa”

Ciclo XXXV

Sostenibilità, beni pubblici e politiche europee.

**La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico per la sostenibilità ambientale,
sociale ed economica**

PROF. CHRISTIAN IAIONE

TUTOR

VITTORIA SVEVA ZILIA BONAMINI PEPOLI

CANDIDATO

PROF. ANTONINO GULLO

COORDINATORE

Anno Accademico 2019/2020

*Alla memoria del Prof. Avv.
Beniamino Caravita di Toritto*

*A mio figlio Leonardo
e alla vita che verrà*

Sostenibilità, beni pubblici e politiche europee.
La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico per
la sostenibilità ambientale, sociale ed economica

INDICE

Introduzione..... 6

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: I BENI PUBBLICI
NELLA STORIA

1. Un *excursus* sui beni pubblici nella storia..... 8

2. La proprietà pubblica nel Codice civile del 1865..... 13

3. La proprietà pubblica nel Codice civile del 1942..... 22

*3.1. Il riconoscimento del diritto reale pubblico della
proprietà*..... 25

3.2 Il demanio..... 29

3.3 Il patrimonio indisponibile e disponibile..... 39

3.4. Spunti di riflessione..... 46

4. La proprietà pubblica nella Costituzione: l'art. 42 Cost...
..... 48

**5. L'influenza europea sulla disciplina della proprietà
pubblica**..... 56

CAPITOLO II

SOSTENIBILITÀ: LA RESILIENZA DI UN OBIETTIVO
IMMORTALE

1. Il diritto della sostenibilità..... 63

1.1. Una definizione di sostenibilità..... 64

<i>1.2. Dalla sostenibilità allo sviluppo sostenibile</i>	67
<i>1.3. Sostenibilità e politiche europee: il Green Deal europeo</i>	78
2. Il principio dello sviluppo sostenibile: elementi costitutivi e rilevanza giuridica di un principio in continua evoluzione.....	86
<i>2.1. La giurisprudenza “sostenibile”</i>	101
3. Spunti di riflessione e considerazioni conclusive.....	112

CAPITOLO III

LO SVILUPPO SOSTENIBILE E IL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

1. Il PNRR e il patrimonio immobiliare pubblico.....	119
2. Il compendio “Ex Casermette di Torre del Parco”	131
3. Analisi dei risultati.....	147
<i>Conclusioni.....</i>	159
<i>Bibliografia.....</i>	161

Introduzione

Il titolo e il sottotitolo rappresentano le domande di ricerca: *Sostenibilità, beni pubblici e politiche europee. La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico per la sostenibilità ambientale, sociale ed economica*. Da un lato emerge la domanda di secondo livello, più discorsiva e generale, sull'utilizzo sostenibile degli immobili pubblici, alla luce delle politiche europee; dall'altro emerge la domanda di primo livello, più specifica e con un approccio più empirico, funzionale a valutare se il nostro Paese riuscirà a spendere i fondi del PNRR nel tempo dato.

Le premesse da cui muove questa ricerca concernono un'analisi dei beni pubblici, attraverso un *excursus* degli stessi nella storia e dei diversi orientamenti dottrinali che hanno approfondito la materia. Si pone poi l'attenzione su come le politiche europee e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza obblighino a ripensare il bene pubblico, in un'ottica di integrazione, sostenibilità e innovazione. È in questo ambito che viene alla luce l'importanza della sostenibilità. Difatti, si procede attraverso l'analisi storica della sostenibilità partendo dalla stessa, per giungere alla rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile.

L'obiettivo della ricerca è di provare, attraverso un caso pratico quale esempio virtuoso e positiva applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, come sia possibile ripensare il bene pubblico in chiave sostenibile e come strumento per il perseguimento del benessere sociale.

Difatti, dall'analisi dei beni pubblici e del principio dello sviluppo sostenibile si pone poi l'attenzione sul rapporto tra il principio dello sviluppo sostenibile e il patrimonio immobiliare pubblico. Attraverso l'analisi di un caso di studio riguardante il compendio immobiliare Ex Casermette di Torre del Parco, nel Comune di

Camerino, quale *best practice* ed esempio virtuoso, si approfondisce l'applicazione concreta del principio dello sviluppo sostenibile, della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e il suo impatto sulla tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso uno sguardo al bene pubblico come a uno strumento per il perseguimento del benessere sociale.

Tutto ciò consentirà di concludere il lavoro di ricerca con un'ulteriore riflessione, in merito alla presenza di un concetto di sostenibilità, c.d. pura, quale valore intrinseco nel nostro ordinamento e dell'azione amministrativa; concludendo il ragionamento con l'assunto che il principio dello sviluppo sostenibile assuma un'ulteriore sfaccettatura: quella di essere un metodo procedimentale che informa l'azione amministrativa "ortopedizzandola", per ben programmare, gestire e ottimizzare il patrimonio immobiliare pubblico.

Più nello specifico, nel primo capitolo si analizzeranno i beni pubblici attraverso un *excursus* storico della proprietà pubblica; nel secondo capitolo si approfondirà il concetto di sostenibilità e dello sviluppo sostenibile, incentrandosi sull'analisi del principio dello sviluppo sostenibile, per giungere poi al terzo capitolo, in cui sviluppo sostenibile e patrimonio immobiliare pubblico si incontreranno tramite l'analisi di un caso di studio che rappresenterà l'esempio pratico e virtuoso di applicazione del principio dello sviluppo sostenibile. Infine, si procederà con l'analisi dei risultati e le considerazioni conclusive.

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE: I BENI PUBBLICI NELLA STORIA

Sommario: 1. Un *excursus* sui beni pubblici nella storia. – 2. La proprietà pubblica nel Codice civile del 1865. - 3. La proprietà pubblica nel Codice civile del 1942. – 3.1. *Il riconoscimento del diritto reale pubblico della proprietà.* – 3.2 *Il demanio.* – 3.3 *Il patrimonio indisponibile e disponibile.* – 3.4. *Spunti di riflessione.* - 4. La proprietà pubblica nella Costituzione: l'art. 42 Cost. - 5. L'influenza europea sulla disciplina della proprietà pubblica.

1. Un *excursus* sui beni pubblici nella storia

L'approfondimento della disciplina giuridica dei beni pubblici è una prospettiva interessante dalla quale analizzare il contesto economico, sociale e giuridico del nostro ordinamento, non potendo non tener conto anche del panorama europeo.

In epoca romana si avevano una pluralità di beni giuridicamente imputati a una comunità di persone. Gli storici¹ affermano che, nel mondo romano, l'attribuzione della qualità pubblica ai beni era governata da due criteri: la pertinenza a un ente, che con le categorie odierne definiremmo pubblico e il godimento del bene

¹ E. Cortese, *Demanio, (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, XII, 1964, 75-83.

da parte della collettività². Dalle fonti³ emerge che vi era la distinzione tra *res in commercio* e *res extra commercium*.

Le *res extra commercium*, quali ad esempio i beni sacri o religiosi e quelli in uso pubblico, non potevano costituire oggetto di alienazione o di acquisto. Tra il I e il II secolo d.C. viene utilizzato il termine *publicum* per definire tutto ciò a cui può accedere la collettività, il *populus Romanus*, che non può essere oggetto di scambi economici e da cui è esclusa la proprietà privata.

Con l'avvento dello stoicismo si ha una quadripartizione dei beni, in base alla quale alcune cose appartenevano a tutti, altre appartenevano alla collettività, alcune a nessuno, altre ai singoli. Per esempio, l'aria, l'acqua, il mare e i lidi appartenevano a tutti, non solo ai cittadini. In questo caso, viene attribuito rilievo al rapporto tra l'uomo e la natura, non riconducibile alla proprietà dei singoli o al potere della collettività dei cittadini romani o del *princeps*⁴.

² Cicerone, nelle pagine del suo trattato sulla *res publica*, redatto tra il 54 e il 52 a.C. mette in sequenza tre definizioni: *populus*, *civitas* e *res publica*. Le definizioni date da Cicerone sono più di natura filosofica-politica che giuridica. Cicerone riteneva che:

«ogni popolo, cioè la moltitudine associata nella forma che ho descritto, ogni *civitas*, ossia quello che costituisce un popolo, ogni *res publica*, cioè, come l'ho definita, la cosa del popolo debbono, per durare, essere diretti secondo un certo disegno». «*Omnis ergo populus, qui est talis coetus multitudinis qualem exposui, omnis civitas, quae est constitutio populi, omnis res publica, quae, ut dixi, populi res est, consilio quodam regenda est ut diuturna sit*».

Cicerone, *De re publica*, I, 26, 41.

Inoltre, Cicerone riteneva che il punto di riferimento tra la *civitas* e la *res publica* fosse il *populus*. Il popolo aggregandosi dava vita a una *civitas*, ovvero alla comunità organizzata, e ciò che la comunità possedeva era la *res publica*.

G. Poma, *Res publica*, in *Filosofia Politica*, fascicolo 1, 1998, 9.

³ M. Brutti, *Il diritto privato nell'antica Roma*, Torino, 2011, 259 e ss.

⁴ *Ivi*, 261.

Nel diritto romano, la nozione di proprietà ha avuto accezioni diverse, a seconda delle varie epoche (arcaica; repubblicana; periodo post-repubblicano; principato; periodo giustiniano). La definizione di proprietà, come potere del singolo esercitato sulla *res*, si afferma tardivamente nell'esperienza romana come evoluzione di diverse forme di appartenenza dei beni che, all'inizio, erano considerate come semplici attributi del bene stesso. Difatti, non rilevava tanto il potere che il soggetto esercitava sul bene, ma la qualità stessa del bene considerato come riferibile a qualcuno⁵.

Dunque, la proprietà individuale, quale espressione del potere assoluto del singolo esercitato sul bene e riconosciuto come tale dall'ordinamento, non rappresenta il modello tipico della proprietà romana. L'affermarsi della proprietà individuale è una costruzione che nascerà con l'evolversi della nozione di diritto soggettivo, che troverà una traduzione normativa nelle codificazioni dell'Ottocento, primo tra tutti il *Code Napoléon* del 1804, a cui si ispirò anche il nostro Codice civile del 1865⁶.

La moderna concezione della proprietà pubblica si ha con le leggi adottate subito dopo la Rivoluzione francese. Lo scopo era quello di ridurre il numero dei beni soggetti alla regola della inalienabilità. In effetti, durante l'*Ancien Régime* tutti i beni della Corona erano caratterizzati dalla inalienabilità in forza della mera appartenenza soggettiva al sovrano, a prescindere dai loro caratteri strutturali, dalla loro destinazione all'uso pubblico o a scopi di pubblico interesse. Tali beni erano intrasferibili, nemmeno per atto del sovrano e non erano aggredibili dai suoi creditori⁷.

⁵ A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015, 6.

⁶ *Ivi*, 7.

⁷ Difatti, non vi era una sostanziale distinzione tra i beni individuali del sovrano e quelli dello Stato. Tutti questi beni erano sottratti alle regole di diritto

La Rivoluzione francese porta a un cambiamento rispetto al sistema economico precedente, incentrato sulla rendita, tipico dell'*Ancien Régime* in favore di una concezione della proprietà come potere assoluto del singolo sulla cosa⁸. In questo contesto, si introdusse la distinzione tra i beni pubblici di *domaine privé*, ovvero assoggettati al diritto comune e, il *domaine public* di cui facevano parte i beni pubblici destinati all'uso collettivo o all'esercizio di una funzione pubblica, sottratti al regime civile ordinario. Così, la concezione moderna di proprietà pubblica, si ebbe nel momento in cui le norme di legge distinsero i beni suscettibili di proprietà privata, da quelli che non apparivano come tali. Il concetto di demanio nasce proprio dalla suddivisione, nell'ambito dei beni della corona, trasferiti poi alla Nazione, di una categoria non suscettibile di proprietà privata poiché, o destinati all'uso pubblico, oppure strettamente legati all'esercizio di una funzione di interesse pubblico.

Nel *Code Napoléon* del 1804 i beni demaniali, caratterizzati dalla inalienabilità, erano unicamente quelli destinati all'uso collettivo o all'esercizio della funzione pubblica. Il regime della demanialità operava in relazione agli usi a cui tali beni erano destinati. In tutti gli altri casi, la inalienabilità non appariva giustificata ma, al contrario, rappresentava un limite alla libera circolazione della *res* nel mercato, con un conseguente danno per la collettività. Difatti, nel *Code* l'istituto della proprietà privata viene descritto come un potere assoluto sulla cosa, che vede il

comune, non per via di una tutela dovuta alle finalità a cui erano destinati ma, per un privilegio del sovrano, che vedeva così il suo patrimonio sottratto alle ordinarie regole di diritto comune applicabili tanto in caso di incuria nella custodia, o nel godimento dei beni, quanto alla funzione di garanzia del patrimonio rispetto ai debiti contratti.

M. Dugato, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, A. Pollice (a cura di), Milano, 2008, 19.

⁸ P. Grossi, *L'inaugurazione della proprietà moderna*, Napoli, 1980, 27 e ss.

proprietario quale *dominus* incontrastato, titolare di un potere esclusivo esercitato sul bene⁹.

Nel corso del XIX secolo, la nozione di demanio e di proprietà pubblica iniziano a essere usati in opposizione al regime generale della proprietà privata definito dal diritto civile. In questi anni, secondo l'orientamento dottrinale maggioritario francese, lo Stato non poteva essere proprietario in senso tecnico del suo *domain public* ma poteva essere proprietario in senso stretto solo del suo *domaine privé*¹⁰. Questa interpretazione derivava dalla lettura dell'art. 538 del *Code civil* secondo il quale «*Les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public*»¹¹.

Secondo la visione data dal *Code*, visto che il demanio pubblico francese si componeva di beni che, per loro natura, non potevano essere oggetto di proprietà privata, neanche lo Stato poteva essere titolare della proprietà. Su questi beni, lo Stato esercitava una funzione pubblica gestendoli e conservandoli, senza avere la facoltà di godere e disporre degli stessi. A tal fine, i beni che rientravano nella nozione di demanio pubblico erano solamente i beni immobili aventi caratteristiche naturali. Difatti, i beni elencati dall'art. 538 del Codice sono le strade, le coste del mare, i fiumi navigabili, i porti, etc., ovvero i beni accomunati da caratteristiche naturali destinati all'utilizzo diretto da parte dei cittadini.

⁹ P.G. Alpa, G. Donzelli, A. Fusaro (a cura di), *I nuovi confini del diritto di proprietà*, Milano, 2020, 27 e ss.

¹⁰ A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, cit., 15.

¹¹ *Article 538, Code civile de 1804, Version en vigueur du 04 février 1804 au 01 juillet 2006.*

La concezione della proprietà privata come esercizio di un diritto pieno ed esclusivo da parte dell'individuo su un bene¹², si contrapponeva all'idea della proprietà pubblica, che veniva vista quindi come istituto distinto dalla proprietà privata. In effetti, all'epoca, l'elaborazione della proprietà privata come istituto caratterizzato dall'esclusività del potere esercitato sulla *res* da parte di un unico individuo, nel proprio interesse¹³, rendeva difficile far rientrare nella fattispecie anche i beni aperti al godimento della collettività. Inoltre, la proprietà privata era concepita come libera disponibilità della cosa, incompatibile con il carattere della inalienabilità, proprio della proprietà pubblica. Questa impostazione associava la proprietà pubblica dello Stato all'esercizio della sua autorità.

2. La proprietà pubblica nel Codice civile del 1865

L'impostazione francese ha influenzato la dottrina italiana del XIX secolo, che ha concepito la proprietà pubblica come istituto unitario e distinto dalla proprietà privata.

In effetti, la proprietà pubblica dello Stato era stata associata all'esercizio del suo potere e, al contempo, era stata individuata la inalienabilità, quale caratteristica tipica della proprietà pubblica. Ciò ha avuto come conseguenza che i beni demaniali fossero a lungo considerati come valutabili esclusivamente per il

¹² Il Codice napoleonico si incentra sulla tutela a oltranza dell'individuo proprietario. La proprietà è vista come: individuale, unitaria e sacra, secondo quanto già precedentemente affermato dalla *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* del 1789 che, all'art. 17 affermava che la proprietà è «un droit inviolable et sacré».

Grossi P., *I beni: itinerari fra 'moderno' e 'post-moderno'*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 4, 2012, 1062-1063.

¹³ L'art. 544 del *Code Napoléon* recita, infatti, che «La proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso proibito dalle leggi o dai regolamenti».

loro valore d'uso, non essendo possibile attribuirgli un valore economico, in relazione ai rapporti di scambio. Questo approccio ha lasciato un'impronta nelle interpretazioni successive che, se pure da essa si distaccheranno, ha contribuito a impedire l'elaborazione di strumenti giuridici adeguati a un'efficiente gestione dei beni pubblici¹⁴.

Nell'Ottocento, quindi, si affermava un concetto di proprietà visto come potere assoluto del singolo sulla cosa, diritto fondamentale riconosciuto dalle Carte costituzionali e dalle codificazioni successive. Il diritto di proprietà veniva garantito dall'ordinamento non solo tra privati ma, soprattutto, verso lo Stato come libertà intangibile¹⁵.

In questo contesto, vi era un'inevitabile contrapposizione con la sfera della proprietà pubblica, aperta all'uso di tutti e incompatibile con un concetto di proprietà che era stato elaborato proprio per garantire l'autonomia del singolo nei confronti dello Stato.

Solo in un secondo momento, verso i primi del Novecento, con l'emergere del servizio pubblico quale uno dei compiti fondamentali dell'amministrazione si inizia ad affiancare alla concezione della proprietà pubblica, come proprietà di beni aventi caratteristiche naturali che ne permettono la fruizione comune, quella della proprietà pubblica attinente a beni che l'amministrazione decide di destinare a beneficio della

¹⁴ A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, cit., 17.

¹⁵ Secondo la ricostruzione fatta dalla dottrina, la nozione moderna della proprietà risale al *Code Civil* del 1804 e si caratterizza per l'appartenenza a un singolo individuo. In caso contrario, l'appartenenza a più soggetti non potrebbe essere considerata quale proprietà.

S. Rodotà, *Il terribile diritto*, Bologna, 1982, 30 ss.

collettività, in quanto vengono utilizzati per svolgere un servizio pubblico¹⁶.

In Italia, dopo un'iniziale affermazione della dottrina francese sulla demanialità, si fa strada un indirizzo che riconosce una nozione autonoma di proprietà pubblica che non è strutturalmente incompatibile con la nozione di proprietà ma, piuttosto, si caratterizza per la soggezione a particolari regole pubblicistiche relative al godimento, alla circolazione e al regime nei confronti dei terzi.

Il Codice civile italiano del 1865, al Capo III, art. 425 stabiliva che i beni erano «dello Stato, o delle province, o dei comuni, o dei pubblici istituti ed altri corpi morali, o dei privati». L'art. 426 recitava che «I beni dello Stato si distinguono in demanio pubblico e beni patrimoniali». Secondo l'art. 427 appartenevano al demanio pubblico: le strade nazionali, il lido del mare, i porti, i seni, le spiagge, i fiumi e i torrenti, le porte, le mura, le fosse, i bastioni delle piazze da guerra e delle fortezze¹⁷. In via residuale, ogni altra specie di beni appartenenti allo Stato, che non rientrava nell'elenco di cui all'art. 427, faceva parte del suo patrimonio.

Inoltre, nel Codice civile si chiariva che i beni del demanio pubblico sono, per loro natura, inalienabili e che, invece, quelli del patrimonio dello Stato potevano essere alienati solo nel rispetto delle leggi che li riguardavano. L'art. 431 del Codice rinviava alle discipline speciali per miniere e saline; mentre, l'art. 432 distingueva, tra i beni delle province e quelli dei comuni, i

¹⁶ A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, cit., 19.

¹⁷ L'art. 429 del Codice civile italiano del 1865 recitava:

«I terreni delle fortificazioni o dei bastioni delle piazze da guerra che più non abbiano tale destinazione, e tutti gli altri beni che cessino di essere destinati all'uso pubblico ed alla difesa nazionale, passano dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato».

beni di uso pubblico e i beni patrimoniali, chiarendo che la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso pubblico e le forme di amministrazione e di alienazione dei beni patrimoniali erano definiti da leggi speciali. Tra le norme di chiusura del Capo III venivano menzionati i beni degli istituti civili o ecclesiastici e degli altri corpi morali, chiarendo che gli stessi sarebbero appartenuti ai medesimi, se le leggi gli avessero riconosciuto la capacità di acquistare e possedere (art. 433); i beni degli istituti ecclesiastici erano soggetti alle leggi civili e non potevano essere alienati senza l'autorizzazione del governo (art. 434).

Infine, l'art. 435 metteva in rilievo il carattere eccezionale della proprietà pubblica affermando che i beni non menzionati negli articoli che precedevano appartenevano ai privati.

In relazione al Codice civile del 1865 e ai beni pubblici, la dottrina italiana¹⁸ elaborò un'interpretazione in merito all'origine della proprietà pubblica, riferendosi in particolare a due elementi, concorrenti tra loro: lo scopo a cui i beni erano destinati e la natura del diritto a cui il bene era sottoposto. Il diritto sulla *res* doveva appartenere a un soggetto della Pubblica Amministrazione¹⁹ e doveva trattarsi di un diritto reale. In questa ricostruzione,

¹⁸ Si veda, in particolare, S. Romano, *Principi di diritto amministrativo italiano*, 2 ed., Milano, 1906 ed E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova 1934.

¹⁹ Secondo il diritto positivo dell'epoca si trattava degli enti pubblici territoriali anche se, teoricamente, non sarebbe stata inconcepibile l'appartenenza a enti amministrativi autarchici o a enti privati a cui fosse stata attribuita l'esercizio della funzione pubblica attraverso l'uso dei beni. Difatti, lo Stato, i comuni e le province erano considerati quali unici titolari delle funzioni pubbliche e, di conseguenza, quali unici titolari della proprietà pubblica. Santi Romano riconosceva come ammissibile, teoricamente, la concezione della proprietà pubblica di un bene anche in capo a un privato, nel caso in cui fosse stato il titolare nell'esercizio delle funzioni amministrative realizzate attraverso il bene stesso. Tuttavia, in concreto, nel diritto positivo dell'epoca la proprietà demaniale non era mai stata attribuita a enti diversi da quelli pubblici territoriali.

S. Romano, *Principi*, cit., 439.

l'essenza della demanialità era connessa alla funzione amministrativa e i beni pubblici erano tali perché servivano direttamente, attraverso il loro valore d'uso, a un interesse amministrativo. Da quanto appena detto, si differenziavano i beni destinati all'uso pubblico, ovvero quelli che rappresentavano un semplice mezzo per il perseguimento del fine amministrativo come, ad esempio, gli edifici sede dei ministeri che rappresentavano dei meri mezzi affinché potessero essere esercitate le funzioni amministrative. Il fine del bene demaniale era quello di realizzare direttamente l'interesse pubblico provvedendo la proprietà pubblica stessa a soddisfarlo²⁰.

Il contenuto di questo tipo di proprietà era regolato dal diritto pubblico e si sostanziava nell'attribuzione all'amministrazione di poteri di natura autoritativa per la realizzazione dell'interesse a cui il bene serviva²¹.

Nelle prime interpretazioni del Codice civile del 1865 date dalla dottrina italiana, la qualità pubblica di un bene si incentrava non tanto sull'appartenenza a un soggetto pubblico quanto sulla disciplina del bene stesso. Nella ricostruzione fatta, il bene demaniale era inteso come proprietà necessaria dell'ente pubblico territoriale, per lo svolgimento delle sue funzioni amministrative e per il perseguimento dei suoi fini. Da questo punto di vista, il bene demaniale diviene quindi *necessario* per il raggiungimento degli scopi essenziali a cui è stato predisposto l'ente pubblico.

²⁰ E. Guicciardi, *Il demanio*, cit., 11 afferma che al momento in cui egli scriveva, in Italia la dottrina aveva riconosciuto e accolto «la piena equivalenza delle due espressioni “bene demaniale” e “bene oggetto di proprietà pubblica”». Tale equivalenza tra le due espressioni era già presente anche nella interpretazione data da Santi Romano.

²¹ Sotto il profilo della disciplina, la proprietà pubblica non risulta essere strutturalmente incompatibile con quella privata, non differenziandosi sostanzialmente da essa. Infatti, la inalienabilità dei beni pubblici non è da intendersi in modo assoluto, escludendo solo l'esercizio di quei diritti che si pongono in contraddizione con la destinazione del bene.

L'individuazione dei beni demaniali non si esauriva nelle indicazioni date dal Codice civile ma le categorie erano considerate come suscettibili di interpretazione analogica. A tal fine, autorevole dottrina²² individuò i caratteri essenziali e comuni a tutti i beni demaniali: la proprietà pubblica era infatti caratterizzata da beni che, per loro natura, erano sempre immobili, appartenevano a un ente pubblico territoriale ed erano destinati a una funzione esclusiva dell'ente²³ in quanto necessari all'esercizio di tale funzione. Da questo momento in avanti, si consolidò il riconoscimento della connessione tra la demanialità del bene e l'appartenenza a un soggetto pubblico.

Per riassumere è bene demaniale, quindi oggetto di proprietà pubblica, ogni bene immobile che appartiene a un ente pubblico territoriale, necessario allo svolgimento di una funzione esclusiva dell'ente, che ha destinato il bene al perseguimento della funzione da lui esercitata²⁴.

²² E. Guicciardi, *Il demanio*, cit.

²³ Difatti, sulla base della disciplina che regola il passaggio del bene dal demanio al patrimonio, Guicciardi trae la spiegazione secondo cui tale spostamento può accadere perché il bene perde la sua destinazione alla realizzazione della funzione pubblica svolta dall'ente stesso.

²⁴ Secondo la concezione di Guicciardi l'interesse generale si impersona nello Stato, attraverso il quale si realizzano le funzioni pubbliche, con l'uso dei beni demaniali. Secondo questa visione, gli usi dei beni demaniali sono tre: l'uso comune, speciale ed eccezionale. L'uso comune rappresenterebbe l'uso conforme alla destinazione del bene così come stabilita dalla legge, uguale per tutti e non vincolato a nessun previo atto di assenso da parte della Pubblica Amministrazione (come avviene per le strade pubbliche). L'uso viene definito come speciale quando il bene viene utilizzato conformemente alla sua destinazione generale, ma è arricchito da ulteriori facoltà che sono riconosciute dall'Amministrazione a specifici soggetti (ad esempio, i veicoli fuori misura). Infine, l'uso viene definito come eccezionale quando il bene non viene utilizzato in modo conforme rispetto alla sua generale destinazione. La deroga all'uso comune richiede un atto di assenso dell'amministrazione. L'atto normalmente previsto era la concessione.

I beni del patrimonio indisponibile non hanno il carattere della demanialità come descritto, in quanto non sono necessari per lo svolgimento della funzione esclusiva dell'ente; infatti, se il bene mancasse non cesserebbe la funzione svolta dall'ente. Rispetto ai beni demaniali, i beni appartenenti al patrimonio indisponibile si caratterizzano per un mero vincolo di destinazione, restando sempre possibile la trasmissibilità, pur nel rispetto del vincolo. Il godimento di tali beni poteva essere trasmesso, attraverso una concessione, anche ai privati purché nel rispetto del vincolo relativo all'esercizio della funzione pubblica.

Alla luce di quanto detto, le interpretazioni avute del Codice civile del 1865, riguardo ai beni pubblici o alla pubblica proprietà costruivano la stessa come *species* del più ampio *genus* della proprietà privata, quale modello di riferimento, con una differenza soltanto nel regime giuridico dei beni, dovuto alla

I diversi tipi di uso permettevano di comprendere la posizione del singolo rispetto al bene demaniale. Secondo Guicciardi, la posizione del singolo verso i beni pubblici di uso comune era duplice: il singolo vantava un interesse civico collettivo alla prestazione dei beni demaniali verso lo Stato, che destinava tali beni all'esercizio di una sua funzione essenziale. La situazione descritta trovava conferma nell'art. 427 del Codice civile del 1865. Tale posizione non trovava però una tutela giurisdizionale non essendo considerata quale interesse giuridicamente rilevante. Il singolo poteva unicamente "stimolare" l'Amministrazione a effettuare dei controlli amministrativi. Inoltre, il singolo aveva diritto a che non fosse impedito o limitato il libero uso del bene. In questo secondo caso, la posizione giuridica vantata da un soggetto corrispondeva a un diritto assoluto di libertà, tutelato anche in capo agli stranieri. La tutela giurisdizionale poteva essere richiesta innanzi al giudice amministrativo, richiedendo l'annullamento di un eventuale atto lesivo al bene pubblico, con conseguente risarcimento del danno.

Nei confronti degli usi specifici, i singoli vantavano un interesse legittimo mentre, verso gli usi eccezionali il singolo vantava un'utilità del tutto nuova rispetto a quella riconosciuta alla collettività, nei confronti di uno specifico bene pubblico. In questi casi, l'Amministrazione aveva un margine di discrezionalità più ampio, che la portava a dover effettuare una ponderazione tra gli interessi pubblici e privati in gioco.

destinazione dei beni pubblici, funzionali alla realizzazione degli interessi della collettività. La proprietà pubblica era considerata come una proprietà individuale, formalmente e naturalmente imputata allo Stato e agli altri enti pubblici.

Se la proprietà pubblica veniva considerata quale *species* della proprietà privata, tuttavia il suo regime si differenziava da quest'ultima. L'art. 430 del Codice civile del 1865 affermava la inalienabilità dei beni demaniali e, tale requisito, caratterizzava i beni pubblici, distinguendoli dai beni di proprietà privata²⁵.

Alla luce di quanto detto, si può notare come le elaborazioni dottrinali dell'epoca, nel valutare e approfondire il rapporto tra il bene e la titolarità in mano pubblica, lo raffrontassero con il generale modello della proprietà privata, affermando talvolta che il diritto dello Stato e degli altri enti territoriali sui beni demaniali, si configurasse come un vero e proprio diritto di proprietà, altre volte, invece, negando radicalmente tale assunto. Difatti, la demanialità veniva fatta dipendere dalla posizione di autorità dello Stato e degli enti pubblici territoriali che, agendo *iure imperii*, erano titolari del potere di regolare e amministrare i beni pubblici, assoggettati, per loro natura, all'uso della collettività. A tal fine, una parte della dottrina si espresse nel senso di considerare la proprietà pubblica priva dei contenuti propri del modello privatistico di raffronto, in quanto non si poteva godere e disporre dei beni in modo assoluto. L'influenza giusprivatistica, che portava a trattare la questione ancorando la proprietà pubblica a quella privata dava luogo a una ricostruzione mista che sottoponeva il bene pubblico a un regime in parte privato e in parte pubblico. Infatti, si faceva affidamento al Codice civile per la disciplina del *dominium*, in quanto soggetta alle azioni del diritto civile; mentre, per la parte riguardante la tutela dell'uso pubblico, si faceva affidamento al diritto pubblico guardando alla

²⁵ Si riteneva inammissibile l'alienazione a privati ma ammissibile il passaggio della proprietà demaniale da un ente pubblico a un altro.

tutela delle prerogative pubblicistiche del soggetto titolare del bene.

Durante la vigenza del Codice civile del 1865, le elaborazioni dottrinali che si susseguirono si mossero verso la sempre maggiore convinzione che il diritto dello Stato e degli enti pubblici territoriali sui beni demaniali si configurasse quale un autonomo diritto reale pubblico²⁶.

In conclusione, la proprietà pubblica era stata inizialmente intesa quale proprietà individuale esclusivamente dello Stato, o degli altri enti territoriali, necessaria al perseguimento dell'interesse collettivo di cui lo Stato rappresentava il titolare principale, caratterizzata dal requisito della inalienabilità. Gli orientamenti dottrinali che si susseguirono sull'interpretazione della demanialità, così come intesa nel Codice civile post-unitario, la considerarono dapprima quale *species* del *genus* proprietà privata. Poi, in un secondo momento, la dottrina spinse con sempre maggiore convinzione verso «la piena equivalenza delle due espressioni “bene demaniale” e “bene oggetto di proprietà pubblica”»²⁷, con un modello di proprietà che assunse però una natura propria rispetto al modello della proprietà nel diritto privato. Così, venne considerato quale elemento determinate il rapporto di destinazione esistente tra il bene demaniale e l'interesse pubblico proprio dell'ente titolare, tanto da considerare il bene quale proprietà necessaria affinché l'ente

²⁶ La dottrina riteneva che sotto la vigenza del Codice post-unitario, il diritto dello Stato sui beni demaniali era considerato un vero e proprio diritto di proprietà, inteso nel senso che la teoria della «proprietà pubblica» venne progressivamente accolta con sempre maggiori consensi dalla dottrina.

R. Resta, *Beni pubblici*, in *Della proprietà – Art. 810-956*, in *Commentario del Codice civile*, A. Scialoja e G. Branca (a cura di), Bologna-Roma, 1976, 70.

²⁷ E. Guicciardi, *Il demanio*, cit., 11.

potesse svolgere le proprie funzioni e, di conseguenza, per l'adempimento dei suoi fini²⁸.

3. La proprietà pubblica nel Codice civile del 1942

A cavallo tra la Prima e la Seconda guerra mondiale si sentì l'esigenza di riordinare l'assetto granitico del Codice civile del 1865, il che diede vita a numerose leggi speciali, animate dalla tutela del pubblico interesse, che concorsero a delineare un quadro variegato e nuovo della proprietà.

La dottrina dei primi del Novecento avvertiva l'insufficienza del solo Codice civile per descrivere la nuova complessità del regime proprietario il quale, sotto la spinta di nuovi orizzonti politico-sociali e con uno sguardo sempre più volto verso l'interesse pubblico, si caratterizzava per la presenza di nuove fonti normative, che mettevano alla luce l'attitudine interdisciplinare della materia.

La nuova e più ampia prospettiva metteva in risalto come si stesse passando da una concezione volta verso l'interesse amministrativo, incentrato sul rapporto di signoria tra l'amministrazione e la proprietà pubblica, all'interesse pubblico quale impulso della legislazione di settore e causa che determinò la rottura definitiva della materia, così come delineata dal Codice civile dell'epoca.

In quel contesto, il regime della proprietà – pubblica e privata – rappresentava un punto di svolta nodale riguardante i rapporti sociali, quale elemento fondamentale della forma di Stato che stava prendendo piede. Durante i primi del Novecento furono fatti

²⁸ E. Guicciardi, *Il demanio*, cit., 15.

importanti interventi legislativi²⁹ con lo scopo di accogliere nuovi bilanciamenti tra l'interesse pubblico e l'interesse privato³⁰.

In questi anni la dottrina elabora la teoria degli interessi, riferendosi al diritto di proprietà, in cui si incontrano l'interesse del privato, oggetto della protezione e contenuto del diritto, e l'interesse pubblico che è posto alla base della protezione stessa. L'armonia tra l'interesse privato e l'interesse pubblico costituisce «l'interno limite naturale o razionale che definisce il diritto di proprietà, come ogni diritto soggettivo»³¹. Il baricentro della teoria degli interessi risiedeva nella valutazione degli aspetti evolutivi dell'istituto della proprietà privata; la teoria approda poi alla distinzione tra le due forme di proprietà, pubblica e privata, attraverso la considerazione che l'interesse pubblico si attua direttamente nella proprietà pubblica e indirettamente nella proprietà privata³².

A differenza del Codice civile del 1865, il Codice civile del 1942 presenta un diverso approccio al tema dei beni pubblici, con una mitigazione della configurazione individualista della proprietà. Rispetto al passato poi, con l'avvento della Costituzione

²⁹ A titolo esemplificativo, si pensi alla L. n. 364/1909 e al R.D.L. n. 2461/1927 riguardante le antichità, le cose mobili e immobili di interesse storico, archeologico, paleontologico e artistico; il T.U. sulle acque pubbliche, approvato con R.D. n. 1775/1933 che, per il riconoscimento del carattere pubblico chiedeva che le acque avessero o acquistassero l'interesse pubblico, ovvero «usi di pubblico generale interesse».

³⁰ I nuovi equilibri riguardavano tanto il piano orizzontale quanto quello verticale. Difatti, il piano orizzontale era rappresentato dalla titolarità pubblica o privata del bene mentre, il piano verticale si riferiva alla misura e all'intensità dell'intervento pubblico sui beni privati.

³¹ S. Pugliatti, *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, Firenze, 1935, 3-4.

³² Secondo questa teoria, l'interesse della collettività si attua direttamente, ma non disgiuntamente da quello privato, nella proprietà pubblica.

S. Pugliatti, *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, VI, Milano, 1954, 111.

repubblicana si avrà una riformulazione del concetto di proprietà privata, che cambierà anche alla luce del dettato costituzionale dell'art. 42 Cost. in cui si colgono spunti solidaristici.

Il ribaltamento del rapporto tra lo Stato e il cittadino e tra il centro e la periferia, conseguenza della mutazione della forma di Stato e a partire dalla Costituzione repubblicana, non potrà che avere effetti anche sulla disciplina dei beni pubblici. La visione sociale sopra richiamata influenzerà, difatti, la nuova disciplina spostando l'attenzione dai profili dominicali verso la funzione sociale assolta dal bene, che non è più strumento dello Stato in relazione unicamente al suo potere ma, soprattutto, strumentale al godimento della collettività.

In particolare, si sposterà l'attenzione dal profilo della titolarità a quello della fruizione. La dottrina italiana si incentrerà principalmente sulla differenza tra i beni di interesse pubblico e i beni di interesse privato, assumendo quale riferimento per la loro classificazione proprio il profilo funzionale o, per meglio dire, l'interesse che i beni mirano a soddisfare³³. Tale interpretazione guarderà al bene in un'accezione dinamica, in relazione alla sua destinazione e fruibilità indipendentemente dal regime proprietario³⁴.

In questa prospettiva, la rilettura in chiave dinamica dei beni pubblici non potrà che includere nell'ambito della riflessione anche i profili riguardanti la destinazione del bene e la sua fruibilità, per garantirne il godimento, l'utilizzazione e l'eventuale sfruttamento da parte della collettività.

³³ A. Romano Tassone, *Relazione di sintesi*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, A. Police (a cura di), Milano, 2008, 706.

³⁴ L. Giani, *La fruibilità dei beni (di interesse pubblico) quale motore per una possibile rivisitazione della dinamica regolativa*, in *I beni pubblici tra titolarità e funzione*, Atti del XXI Convegno di Copanello, 24-26 giugno 2016, F. Astone, F. Manganaro, R. Rolli, F. Saitta (a cura di), Milano, 2018, 153 ss.

3.1. Il riconoscimento del diritto reale pubblico della proprietà

Il Codice civile del 1942 accoglie la distinzione tra beni demaniali e beni del patrimonio indisponibile che, pur «con i suoi vizi di fondo, ha dominato la dottrina italiana e influenzato la giurisprudenza»³⁵.

Il Codice vigente basandosi sull'elaborazione dottrinale della proprietà pubblica passa da un'impostazione esclusivamente soggettiva della materia, a una concezione che si incentra sull'uso dei beni pubblici. Orbene, l'individuazione del bene e del regime giuridico non si incentra più unicamente sulla titolarità pubblica ma sulla fruizione che ne viene fatta. Questo nuova impostazione mette in luce un aspetto rilevante riguardante il rapporto tra cittadino e Stato. Difatti «chi usa i beni è il proprietario sostanziale (ogni persona o, al più ogni cittadino) e chi li costruisce e amministra, regolandone e garantendone anche l'uso, è lo Stato-amministrazione»³⁶.

Il passaggio appena descritto segna il punto in cui il Codice ha sancito i tratti peculiari della proprietà pubblica³⁷. Come visto, si passa da una concezione esclusivamente soggettiva della proprietà pubblica a una impostazione in cui il bene pubblico diventa il baricentro della disciplina giuridica che lo riguarda in modo diretto³⁸. Ecco che, in tal senso, la dottrina è concorde nell'affermare la natura giuridica differente tra la proprietà

³⁵ V. Cerulli Irelli, voce *Beni pubblici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Torino, 1987, 275.

³⁶ V. Caputi Jambrenghi, *I beni pubblici*, in *Diritto amministrativo*, Mazzaroli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca (a cura di), I, Bologna, 1993, 921.

³⁷ E. Castorina, G. Chiara, *Beni pubblici*, Artt. 822-830, in *Il Codice Civile Commentario*, Milano, 2008, 11.

³⁸ *Ibid.*

privata e la proprietà pubblica³⁹. Quest'ultima non più intesa come *species* del più ampio *genus* della proprietà privata ma istituito con un differente regime di tutela. A differenza della proprietà privata, che si esplica attraverso l'esercizio di un diritto, quella pubblica è espressione di un dovere amministrativo e, la sua gestione rappresenta l'esercizio di una funzione⁴⁰. Tra lo Stato, gli enti pubblici e il bene pubblico vi è un rapporto di c.d. appropriazione ma, ciò che rileva è soprattutto la destinazione particolare del bene al soddisfacimento dell'interesse collettivo «e tutti i poteri, diritti e facoltà che l'ordinamento appresta in funzione della destinazione stessa»⁴¹.

Il superamento del criterio di imputazione soggettiva e la concezione della proprietà pubblica come separata e distinta da quella privata ha portato alla individuazione di un diritto reale pubblico della proprietà, assoggettato prevalentemente alle norme di diritto pubblico. A differenza del passato, ove lo Stato era considerato privo di personalità giuridica, o la sua personalità si riconosceva solo nei rapporti patrimoniali⁴², il riconoscimento di un diritto reale pubblico della proprietà si presenta quale corollario della acquisizione della personalità giuridica dello Stato. Lo Stato viene riconosciuto, quindi, quale persona giuridica sia nei rapporti di diritto pubblico che in quelli di diritto privato⁴³.

³⁹ Rispetto al modello della proprietà privata, così come regolato dal Codice, la proprietà pubblica ha un diverso regime di tutela, come è riconducibile dagli art. 823 c.c. e ss.

⁴⁰ V. Caputi Jambrenghi, *Proprietà dovere dei beni in titolarità pubblica*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, in *Annuario 2003 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2004, 64.

⁴¹ M. Nigro, *Trasferimento di beni pubblici e successione nella funzione*, in *Giur. cost.*, I, 1977, 300 ss.

⁴² I rapporti patrimoniali erano incentrati nel Fisco, considerata quale entità distinta dallo Stato, poi assorbito da quest'ultimo.

⁴³ In particolare, in S. Romano, *Corso di diritto amministrativo*, I, Padova, 1930, 34 ss. si afferma che nel diritto più antico «lo Stato o non era considerato

I beni in proprietà pubblica e, in particolare, l'enumerazione dei beni di cui all'art. 822 c.c. sono *res facenti parte del demanio*⁴⁴, di cui non viene considerato il valore economico intrinseco ma, piuttosto, il loro valore d'uso attraverso il quale si afferma direttamente l'interesse pubblico. I beni patrimoniali, invece, sono considerati quali strumenti, diretti o indiretti, attraverso cui si esercitano le competenze amministrative. Infatti, i beni del patrimonio non sono oggetto diretto dei poteri pubblici, con conseguente applicazione agli stessi delle regole di privato⁴⁵.

È interessante notare come, il riconoscimento del diritto reale pubblico di proprietà tende a ricostruire i caratteri della demanialità come un «rapporto unisoggettivo». La collettività non rappresenta il soggetto «passivo» del rapporto, essendo colei che costituisce l'ente territoriale e che gode dei beni dello stesso; l'unisoggettività rappresenta un dato particolare costituito dal fatto che la proprietà pubblica, come la privata presenta un

affatto come persona o la sua personalità manifestava solo nei rapporti patrimoniali».

⁴⁴ È interessante notare come nel corso degli anni si sia assistito al passaggio da una configurazione dei beni soggettivamente demaniali a una più recente configurazione dei beni oggettivamente demaniali, fermo restando il mantenimento per questi ultimi dello stesso regime giuridico, sebbene la titolarità passi a soggetti privati.

Difatti, sotto il profilo della titolarità soggettiva dei beni elencati dall'art. 822 c.c., si è assistito a una risistemazione del demanio per cui, il legislatore ha reputato che l'interesse pubblico possa essere perseguito anche da soggetti privati. Si è quindi assistito al passaggio da una concezione soggettiva del bene demaniale, riservato unicamente agli enti territoriali – come evidenziato dagli articoli 822, 824 e 825 c.c. – all'attribuzione della titolarità degli stessi a enti pubblici economici, adesso privatizzati, o a società di capitali in cui tali enti sono confluiti. Sotto il profilo sistematico rimane valida la suddivisione dei beni demaniali risultante dall'art. 822 c.c. con la necessità di evidenziare però, di volta in volta, la rilevanza oggettiva del bene demaniale, incentrato quindi sulla funzione dallo stesso svolta, riservata al soddisfacimento degli interessi pubblici.

⁴⁵ S. Romano, *Principi di diritto amministrativo italiano*, cit., 427.

soggetto attivo quale l'ente pubblico titolare ma, allo stesso tempo il soggetto passivo manca, non potendosi riconoscere questo ruolo ai terzi. Difatti, la collettività rappresenta il soggetto titolare del godimento dei beni – direttamente o indirettamente – e, per questo, anche se non gode del potere di disposizione svolge comunque una posizione attiva⁴⁶.

Come è noto, il capo II del Codice civile rubricato «Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici» dall'articolo 822 all'articolo 831 c.c. detta una disciplina riguardante diverse fattispecie di beni pubblici, individuando le categorie del demanio e del patrimonio indisponibile e confermando la capacità dello Stato, degli altri enti territoriali e degli enti pubblici, di essere titolari di proprietà privata dei beni appartenenti al patrimonio che, per questo motivo, viene definito come disponibile.

A differenza di altre parti del Codice civile vigente, quali le obbligazioni, il contratto, etc., la parte dedicata ai beni pubblici presenta numerosi rinvii alla legislazione speciale e di settore. Il rinvio si trova sia nell'art. 822, ult. co., c.c. per l'individuazione dei beni da assoggettare al regime demaniale, che nell'art. 823 c.c. riguardante la condizione giuridica dei beni che fanno parte del demanio. Difatti, all'art. 823 c.c. si fa riferimento alla loro natura inalienabile e all'impossibilità di formare oggetto di diritti a favore di terzi. Tale eccezione verrebbe meno se fosse così stabilito nella legislazione speciale.

Per quel che si vuole intanto evidenziare, il Codice civile vigente ha, in qualche modo, “abdicato” al suo ruolo di fonte normativa principale e compiuta non solo dei rapporti tra privati ma, anche, per quanto riguarda la materia dei beni pubblici. Attraverso i rinvii alla normativa di settore ha sostanzialmente frammentato la materia, mostrando una insufficienza normativa nel regolare

⁴⁶ C. Ferrari, voce *Servitù prediali pubbliche*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVII, Torino, 1970, 173.

adeguatamente i beni pubblici, sottraendosi al suo ruolo di fonte generale della disciplina a favore di norme speciali.

Il secondo comma dell'art. 823 c.c. cristallizza, invece, alcuni concetti che è opportuno sottolineare, senza ammettere deroghe da parte della legislazione di settore. In particolare, riguarda l'imputazione e il contenuto del regime della tutela. L'art. 823, co. 2, c.c. afferma che la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico spetta, in via esclusiva, all'autorità amministrativa. L'amministrazione ha la facoltà di procedere in via amministrativa oppure attraverso i mezzi ordinari posti a difesa della proprietà e del possesso regolati dal Codice civile. Come è evidente da questa disposizione, la tutela dei beni demaniali è affidata all'amministrazione, che assume il monopolio della tutela dei beni pubblici e, alternativamente alla via amministrativa si può ricorrere a una tutela di tipo giudiziale. Il dato letterale dell'art. 823, co.2, c.c. conferma gli orientamenti dottrinali sopra richiamati, secondo i quali il demanio rappresenta una specie di proprietà, con un regime diverso⁴⁷.

3.2. Il demanio

Dall'art. 822, co. 1 c.c. e 824, co. 2, c.c. si evincono le categorie dei beni del c.d. demanio necessario⁴⁸. Come noto, fanno parte del demanio necessario tutti quei beni che la legge attribuisce agli

⁴⁷ In particolare, questo era il punto di vista evidenziato da Santi Romano.

⁴⁸ Per lo Stato, l'elencazione fatta dall'art. 822, comma primo, c.c. comprende: «il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale». Per il Comune l'art. 824, co. 2, c.c. richiama i cimiteri e i mercati comunali. Queste ultime due categorie vengono definite come demanio artificiale, in quanto sarebbero opera dell'uomo individuabili, oltre che per le loro caratteristiche sostanziali, anche sulla base della destinazione effettiva data dall'amministrazione.

enti territoriali. L'elencazione fatta dal Codice civile, nei due articoli menzionati, indica categorie e non singoli beni; difatti, tutti i beni che in base ai propri elementi oggettivi fanno parte del *genus* sono soggetti di diritto al regime demaniale.

I beni demaniali non possono che appartenere agli enti territoriali in quanto beni che, per la loro natura intrinseca, sono destinati all'esercizio di funzioni pubbliche. Quindi, il motivo per cui la dottrina ha ritenuto che questi beni fossero soggetti al regime demaniale è quello già ricordato con riferimento alle analoghe categorie che furono previste nel Codice civile del 1865. Difatti, l'esercizio di funzioni pubbliche è adeguatamente garantito, a tutela della collettività, dagli enti territoriali.

Orbene, nel nuovo Codice viene introdotto un significativo elemento di novità: difatti, alcuni beni vengono regolati non più solo in relazione alle loro caratteristiche fisiche e alla funzione svolta ma anche in relazione alla possibile appartenenza a un soggetto diverso dagli enti territoriali. Questa categoria di beni rientra nel c.d. demanio accidentale.

Il demanio accidentale è disciplinato dall'art. 822, co. 2, c.c.⁴⁹ ove sono elencati alcuni beni che sono considerati demaniali solo se appartenenti allo Stato. Allo stesso modo, l'art. 824, co. 1, c.c. indica che i beni indicati dall'art. 822, secondo comma, c.c. se appartengono alle province o ai comuni sono soggetti al regime del demanio pubblico. L'elemento che appare determinante per assoggettare le categorie di beni richiamate dall'art. 822, secondo comma, c.c. al regime della demanialità è l'appartenenza a un

⁴⁹ Fanno parte del demanio accidentale:

«le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico».

ente territoriale, ammettendo implicitamente che detti beni possano anche appartenere a soggetti diversi dagli enti territoriali, siano essi pubblici o privati. Però, anche qualora detti beni appartenessero a soggetti diversi dagli enti territoriali, non per questo verrebbero meno le garanzie al mantenimento della loro destinazione a un uso pubblico. Difatti, all'art. 825 c.c. il codice afferma che sono soggetti al regime demaniale i diritti reali che spettano allo Stato, alle province e ai comuni, su beni appartenenti ad altri soggetti, quando tali diritti sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni del demanio necessario o per il raggiungimento di scopi di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono tali beni. Quindi, è la legge stessa a imporre un diritto di servitù pubblica demaniale sui beni appartenenti al demanio accidentale che per le loro caratteristiche oggettive risultino funzionali al perseguimento del pubblico interesse. A tal fine, i beni del demanio eventuale possono appartenere a enti territoriali, altri soggetti pubblici o soggetti privati ma, considerato che per le loro connotazioni oggettive servono al perseguimento dell'interesse generale, il Codice stabilisce la costituzione di diritti reali parziari sui beni, anche appartenenti a privati, ma che abbiano una natura pubblicistica corrispondente al demanio⁵⁰.

I beni pubblici demaniali, secondo la distinzione fatta dal Codice sono suddivisibili in due categorie: i beni pubblici rientranti nel demanio necessario e quelli del demanio accidentale. I primi non possono che appartenere allo Stato e agli enti territoriali mentre, i secondi possono appartenere anche ai soggetti privati, ma conservano un regime di demanialità in riferimento alla destinazione alla funzione pubblica cui servono per loro natura⁵¹.

⁵⁰ A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, cit., 59.

⁵¹ In effetti, i beni appartenenti al demanio necessario assolvono a una funzione pubblica e, per tale motivo, il legislatore ha ritenuto opportuno che tale specifica funzione potesse essere realizzata attraverso un vincolo di destinazione e, in particolare, un vincolo di appartenenza al soggetto pubblico

Il regime pubblico del bene viene quindi separato dall'appartenenza a un soggetto pubblico essendo invece incentrato sul fine e sulla destinazione pubblica a cui i beni indicati dagli artt. 822 e 824 c.c. servono. In tal senso, si assiste a un distacco sempre più netto dell'appartenenza a un soggetto pubblico, in favore di una disciplina dei beni pubblici che sia incentrata sempre più sui fini a cui gli stessi occorrono.

In relazione alla classificazione dei beni demaniali proposta dalla dottrina amministrativistica appare preferibile accogliere quella che distingue tra i c.d. beni riservati, ovvero i beni caratterizzati da elementi naturali come, il demanio marittimo, idrico, minerario, storico o archeologico e, i c.d. beni a destinazione pubblica, ovvero quella categoria di beni che si caratterizza per essere preposta allo svolgimento di una funzione o di un servizio pubblico, come conseguenza di un provvedimento adottato dall'amministrazione titolare delle correlate funzioni⁵².

L'evoluzione del sistema della proprietà pubblica ha colmato il netto distacco che era stato inizialmente ravvisato, sulla base della disposizione data dal Codice civile, tra i beni demaniali e i beni

in qualità di titolare esclusivo della funzione pubblica, garantita per mezzo del bene. Invece, per quanto riguarda il demanio accidentale, la funzione pubblica esercitata tramite il bene non sarebbe un'esclusiva per gli enti pubblici territoriali, ben potendo essere esercitata anche da parte di altri enti pubblici o da parte dei privati. In tal senso, le strade e le autostrade che nei primi anni del Regno d'Italia furono costruite dagli enti pubblici erano, per questo motivo, di loro proprietà. In un secondo momento, si diede la possibilità ai privati di realizzare simili opere attraverso i loro capitali. In questo caso, il bene era realizzato per assicurare la viabilità pubblica, quindi il perseguimento di un pubblico interesse, garantito anche attraverso l'istituzione di un diritto di natura demaniale sul bene, coesistente con un diritto del privato disciplinato dalla concessione.

E. Guicciardi, *Il concetto di demanio pubblico nel nuovo codice civile*, in Scritti in onore della Cedam, II, Milano, 1950, 519.

⁵² Cerulli Irelli V., voce *Beni pubblici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., 280 ss.

del patrimonio indisponibile, in relazione al regime giuridico delineato rispettivamente dagli artt. 823 c.c. e 826 c.c. Difatti, la dottrina maggioritaria ha ritenuto che ciò rilevi è l'uso e gli interessi della collettività che i beni sono destinati a soddisfare. Il regime giuridico a cui sono soggetti i beni pubblici dipende quindi non da una tipologia precostituita e astratta a cui il bene appartiene, secondo il tenore letterale dell'art. 822 c.c. ma, in relazione all'uso a cui il bene è diretto, senza rilevare se la titolarità dello stesso non sia più in capo all'ente pubblico territoriale. La stessa giurisprudenza costituzionale accolse la differenza tra uso indiretto e uso diretto. Infatti, con la sentenza n. 286 del 1985 la Corte fece propria la distinzione tra uso indiretto, come nel caso, ad esempio, del demanio militare, e uso diretto, come per il demanio marittimo, idrico, stradale, evidenziando come il regime giuridico debba essere corrispondente all'uso a cui il bene è destinato, senza incorrere in rigide distinzioni⁵³.

Come anticipato, i beni che fanno parte del demanio pubblico non sono alienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano⁵⁴. I beni pubblici non possono essere sottratti alla loro funzione o alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalla legge, proprio in virtù del fatto che servono a soddisfare interessi generali che condizionano i poteri e i doveri posti in capo al soggetto a cui i beni appartengono⁵⁵. Pertanto, i beni demaniali sono soggetti al regime della inalienabilità e non possono essere oggetto di appropriazione da parte dei privati, in ragione della loro destinazione al soddisfacimento di un interesse

⁵³ Corte cost., sent. n. 286 del 1985, in *Giur. Cost.*, 1985, 2206.

⁵⁴ Così comma 1, art. 823 c.c.

⁵⁵ E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Fracchia (a cura di), XXIII, Milano, 2021.

generale o a una specifica funzione amministrativa⁵⁶. Tuttavia, resta la possibilità di trasferire il bene a un altro ente pubblico.

L'inalienabilità comporta che i beni demaniali non possano essere oggetto di negozi di diritto privato ma, tale principio, non esclude che su detti beni possano essere costituiti diritti reali a favore di terzi, quali principalmente le concessioni amministrative⁵⁷.

⁵⁶ La Corte di Cassazione, con un'importante sentenza resa a Sezioni Unite il 14 febbraio 2011, n. 3665 pronunciata in riferimento alla proprietà delle valli da pesca veneziane, affermò che le stesse erano beni demaniali e dunque, *ex* articolo 823 c.c. che fossero inalienabili e inusucapibili. Difatti, i soggetti privati avevano fatto delle valli un uso prolungato e ritenevano di vantare su di esse diritti di proprietà acquisiti o a titolo derivativo con atti negoziali, o a titolo originario per usucapione. Di contro, le pubbliche amministrazioni coinvolte - il Ministero dell'Economia e delle Finanze; il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; l'Agenzia del Demanio; la Regione Veneto - opponevano la demanialità delle valli da pesca.

La Corte di Cassazione, nel riconoscere la natura demaniale dei beni in questione sottolineò come «il connotato della demanialità esprime una duplice appartenenza, alla collettività ed al suo ente esponenziale, dovendosi intendere la titolarità in senso stretto come appartenenza di servizio, nel senso che l'ente esponenziale può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la sua concreta possibilità di fruizione; ne consegue che la titolarità dei beni demaniali allo Stato o agli altri enti territoriali non è fine a sé stessa e non rileva solo sul piano della proprietà, ma comporta per l'ente titolare anche la sussistenza di oneri di *governance* finalizzati a rendere effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene».

Inoltre, la Corte di Cassazione, con la sentenza in questione ha espresso un importante orientamento in tema di beni pubblici. In particolare, la Corte prospettò una lettura della materia che prescindesse dal titolo della proprietà. L'interpretazione data assume rilievo in quanto è volta a evidenziare la funzionalità dei beni pubblici rispetto agli interessi della collettività, quali fattori fondamentali per la realizzazione dello Stato sociale e quali «beni comuni» all'intera collettività.

⁵⁷ «I beni demaniali possono formare oggetto di diritti in favore di terzi soltanto nei modi e nei limiti stabiliti dalle norme di diritto pubblico, e non secondo il diritto privato, così che la relativa utilizzazione da parte della collettività deve essere ricondotta ad un uso generale — se riconosciuto a tutti i cittadini — ovvero speciale, come nell'ipotesi (quale quella di specie) dei proprietari

Quindi, la disponibilità dei beni demaniali, entro certi limiti previsti dalla legge, può essere legittimamente attribuita a un soggetto diverso dall'ente titolare del bene attraverso la concessione amministrativa. La inalienabilità e l'impossibilità di usucapire i beni demaniali non impediscono che si possa costituire, attraverso una concessione amministrativa, diritti di natura personale e/o reale sui beni stessi ma, occorre evidenziare che oggetto di tali diritti non è il bene demaniale in quanto tale, ma i diritti che la pubblica amministrazione permette di esercitare su tali beni in virtù dell'atto di concessione⁵⁸.

Alla incommerciabilità e all'inalienabilità è connessa l'imprescrittibilità. Difatti, il possesso di un bene demaniale non ha effetti giuridici ai fini dell'acquisto della proprietà, pur essendo ammesse le azioni di spoglio o di manutenzione, nei rapporti tra privati. Tali azioni, dirette alla tutela del possesso quale situazione di fatto, possono essere fatte valere anche nei confronti dei beni demaniali⁵⁹.

frontisti di una pubblica via nelle misura in cui costoro traggano, da tale uso, particolari utilità per effetto della relazione di contiguità tra i loro beni e la strada stessa».

Cassazione civile, Sez. II, sentenza n. 12008 del 1° luglio 2004.

⁵⁸ «La natura demaniale di un bene non costituisce ostacolo giuridico né alla costituzione in favore di privati, mediante concessione, di diritti reali o personali che abbiano ad oggetto la fruizione del bene medesimo, né alla circolazione tra privati di tali diritti, che si atteggiano, nei rapporti privatistici, come diritti soggettivi perfetti. Ne consegue che, qualora sia accertato, attraverso la complessiva interpretazione —riservata al giudice di merito — del titolo costitutivo, che è stato conferito al privato un diritto reale di godimento su un immobile demaniale, l'atto con cui quest'ultimo alieni tale diritto è soggetto ad INVIM, ai sensi dell'art. 2, primo comma, del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643».

Cassazione civile, Sez. V, sentenza n. 4769 del 9 marzo 2004.

⁵⁹ Con la sentenza del 15 giugno 2012, n. 9873 la Corte di Cassazione ha confermato il principio secondo cui a norma dell'art. 1145 c.c., comma II, il possesso dei beni appartenenti al demanio dello Stato, delle province e dei comuni e soggetti al regime dei beni demaniali è, in via eccezionale e per

Inoltre, i beni demaniali non possono essere oggetto di esecuzione forzata o, in quanto beni incommerciabili, non possono costituire garanzia patrimoniale dei creditori dell'ente di appartenenza.

I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere oggetto di espropriazione per pubblica utilità, fino a quando non ne venga disposta la sdemanializzazione⁶⁰; a differenza dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici che possono essere espropriati per perseguire un interesse della collettività che abbia una importanza superiore, rispetto all'interesse soddisfatto con la precedente destinazione⁶¹.

Gli edifici appartenenti al demanio pubblico non sono soggetti, *ex. art. 879 c.c.*, all'obbligo delle distanze tra gli edifici o alla comunione forzosa. Difatti, non sono soggetti alla comunione forzosa del muro gli edifici appartenenti al demanio, gli altri immobili soggetti al medesimo regime, gli edifici che sono riconosciuti di interesse storico, artistico o archeologico a norma delle leggi in materia. Il secondo comma dell'art. 879 c.c. afferma anche che non si applicano le norme relative alle distanze tra le costruzioni che si fanno in confine con le piazze e le vie pubbliche, dovendosi però rispettare le leggi e i regolamenti che li riguardano.

motivi di ordine pubblico, tutelato - nei rapporti tra privati - con l'azione di spoglio quando sui beni stessi siano stati compiuti atti di godimento analoghi a quelli eventualmente esercitati su beni di pertinenza esclusiva; inoltre, non ha importanza, per la negazione della tutela predetta, che il godimento del bene demaniale sia stato esercitato in mancanza di un atto di concessione per una particolare forma di utilizzazione.

⁶⁰ D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. In particolare, all'art. 4, co. I afferma che:

«I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ne viene pronunciata la sdemanializzazione».

⁶¹ D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327. In particolare, all'art. 4, co. II afferma che:

«I beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici possono essere espropriati per perseguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione».

Quando cessa la qualità demaniale del bene viene meno la soggezione dello stesso al regime di cui all'art. 823 c.c., in quanto a venir meno è l'interesse che il bene riveste per la collettività e, di conseguenza, l'interesse per la conservazione e per la destinazione del bene all'uso a cui è conferito. La cessazione della qualità demaniale può avvenire per varie ragioni, tra cui anche per cause naturali o per fatti conseguenti all'opera dell'uomo.

La perdita della qualità demaniale può aversi anche per l'intervento di un provvedimento di sclassificazione. Lo stesso art. 829 c.c. afferma che il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato deve avvenire tramite un atto dell'autorità amministrativa che constati l'avvenuto passaggio della cosa dal demanio al patrimonio. Il provvedimento amministrativo, detto appunto di sclassificazione, ha natura dichiarativa e deve essere pubblicato a mezzo di un annuncio nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica⁶². Per quanto riguarda i

⁶²«Deve essere chiarito che l'art. 829 c.c. del 1942, si pone in continuità con l'antecedente rappresentato dall'art. 429 c.c. del 1865; e, questo, nel senso che il primo prevede che il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio disponibile dello Stato può essere semplicemente dichiarato dall'autorità amministrativa, con ciò riconoscendo espressamente al provvedimento di declassificazione natura esclusivamente dichiarativa, cioè soltanto ricognitiva della perdita della destinazione ad uso pubblico del bene (Cass. sez. I n. 12555 del 2013; Cass. sez. II n. 10817); ricavandosi, da questo, la pacifica conclusione che il passaggio del bene pubblico al patrimonio disponibile dello Stato consegue direttamente al realizzarsi del fatto della perdita della destinazione pubblica del bene, cosiddetta sdemanializzazione tacita, locuzione che evidenzia come la declassificazione prescinde dal provvedimento dell'autorità amministrativa, diversamente da quanto invece previsto dall'art. 35 c.n., per il demanio marittimo e dall'art. 947 c.c., comma 3, per il demanio idrico (Cass. sez. II, 11/05/2009, n. 10817 del 2009; Cass. sez. II n. 14666 del 2008); cosicché, cioè prendendo atto di questo, la Corte ha già in passato avuto occasione di chiarire che la regola contenuta nell'art. 829 c.c. del 1942 è rimasta quella stessa dell'art. 429 del 1865, poiché anche oggi, come ieri, trattasi unicamente di stabilire, con un tipico accertamento di fatto,

beni delle province e dei comuni, l'art. 829, co. 2, c.c. rinvia alle forme di pubblicazione stabilite dalla legge comunale e provinciale.

La dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel ritenere che la sdemanializzazione possa avvenire anche tacitamente. Il presupposto necessario affinché sia integrata la tacita sdemanializzazione del bene non può però desumersi dalla sola circostanza che un bene non sia più adibito, anche da lungo tempo, all'uso pubblico ma è ravvisabile solamente quando vi sono atti e fatti che mettono in risalto in maniera inequivocabile la volontà della pubblica amministrazione di sottrarre il bene stesso alla destinazione pubblica e di rinunciare al ripristino⁶³.

Infine, l'art. 823, co. 2, c.c. consente all'autorità amministrativa la tutela dei beni e dei diritti ascrivibili al demanio pubblico con la facoltà di agire, in via alternativa rispetto al ricorso agli ordinari mezzi di difesa della proprietà o del possesso, in autotutela amministrativa.

La disposizione del Codice civile consente, quindi, all'Amministrazione di ricorrere alla tutela giurisdizionale per quanto concerne i beni demaniali facoltizzandola ad avvalersi o della potestà di autotutela o dei mezzi ordinari posti a difesa della proprietà e del possesso⁶⁴. A tal fine, per realizzare più

se il bene abbia mantenuto o perduto la sua destinazione ad uso pubblico (Cass. sez. II n. 21018 del 2016; Cass. sez. I n. 5817 del 1981)».

Cassazione civile, Sez. U., sentenza n. 7739 del 7 aprile 2020.

⁶³«La sdemanializzazione di una strada può avvenire anche tacitamente, indipendentemente da un formale atto di sclassificazione, quale conseguenza della cessazione della destinazione del bene al passaggio pubblico, in virtù di atti univoci ed incompatibili con la volontà di conservare quella destinazione; il relativo accertamento da parte del giudice di merito è - ove immune da vizi logici e giuridici - incensurabile in sede di legittimità».

Cassazione civile, Sez. II, sentenza n. 4827 del 11 marzo 2016.

⁶⁴«In tema di beni demaniali o patrimoniali di un ente pubblico, il principio di alternatività della tutela ex art. 823, comma 2, c.c. non preclude all'ente che

efficacemente la soddisfazione degli interessi pubblici ai quali i beni demaniali sono preordinati, la pubblica amministrazione ha sempre la facoltà di scegliere fra l'esercizio del potere, c.d. di polizia demaniale, riconosciute per via della sua posizione di supremazia⁶⁵ e quelli di diritto privato. L'esercizio delle azioni, concesse dal diritto privato a tutela della proprietà e del possesso, pongono in evidenza come il rapporto tra lo Stato e i beni demaniali sia riconducibile nell'alveo del diritto di proprietà posto a tutela del rapporto fra lo Stato-persona e i beni facenti parte del demanio pubblico.

3.3. Il patrimonio indisponibile e disponibile

Per quanto riguarda il patrimonio indisponibile, i beni sono indicati dall'art. 826, co. 2 e 3, del Codice civile, rubricato «Patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni». In questo

abbia agito in autotutela amministrativa con attività provvedimentoale (nella specie, ordine di demolizione di opere edilizie costruite su un area appartenente al patrimonio disponibile di un comune) di esperire una diversa e successiva forma di reazione dinanzi al giudice ordinario (nella specie, azione di rilascio per illegittima occupazione), laddove il provvedimento adottato in autotutela abbia esaurito i propri effetti a causa del venir meno dello scopo pubblicistico al quale era preordinato (nella specie, realizzazione di un centro cucine per le mense comunali), atteso che la menzionata norma afferma la possibilità di esperire entrambe le tutele, ma non anche il principio che “electa una via, non datur recursus ad alteram”».

Corte di Cassazione Sez. Unite, sentenza n. 27456 del 29 dicembre 2016.

⁶⁵«L'autotutela della P.A. è espressione della sua supremazia, e conseguentemente può essere esercitata solo nei confronti di soggetti privati, non anche nei confronti di soggetti che fanno parte anch'essi della P.A., e che, in quanto tali, sono nella medesima condizione giuridica. Pertanto, un Comune non può esercitare i propri poteri di autotutela a difesa della proprietà demaniale, secondo la previsione dell'art. 823, secondo comma, c.c., nei confronti di una Regione».

Cassazione civile, Sez. Unite, sentenza n. 1864 del 1° febbraio 2005.

caso, la separazione tra il regime della circolazione dei beni e il vincolo di destinazione degli stessi è netta. Difatti, nel caso dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile ne viene tendenzialmente ammessa la circolazione.

Il secondo comma dell'art. 826 c.c. indica i beni indisponibili dello Stato mentre al terzo comma vengono elencati i beni che possono appartenere sia allo Stato, che alle province o ai comuni. In particolare, questo comma si chiude con una clausola generale riferendosi a «gli altri beni destinati a un pubblico servizio». Questa ultima espressione permette all'amministrazione di inserire, nella categoria dei beni indisponibili, ulteriori beni con conseguente applicazione della condizione giuridica propria del patrimonio indisponibile, ovvero l'impossibilità di perdere la loro destinazione per la realizzazione di un pubblico servizio.

L'art. 828, comma 2, c.c. afferma che i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Il limite alla facoltà di alienazione è, quindi, solo relativo, in quanto è legato alla tutela della destinazione pubblica a cui è vincolato il bene. Il dettato dell'articolo 828, co. 2 c.c. assurge a regola generale applicabile a tutti i beni appartenenti agli enti pubblici che, se sono in concreto destinati allo svolgimento di funzioni o di servizi pubblici, non ne possono essere sottratti, se non nei modi stabiliti dalla legge che a questi si riferisce. Dunque, la previsione del Codice civile non vieta che vengano stipulati negozi privatistici, aventi a oggetto i beni del patrimonio indisponibile, pur essendo evidente che l'attività negoziale debba preservare la destinazione pubblica e istituzionale del bene⁶⁶.

⁶⁶«L'idea originaria del codice, dunque, era quella di sottoporre i beni patrimoniali indisponibili a un vincolo di destinazione che lasciasse impregiudicata la possibilità di «commerciare» i medesimi beni,

Per quanto attiene ai beni patrimoniali indisponibili tipizzati, alcuni di essi sono assolutamente inalienabili, come ad esempio le miniere, o le cave e le torbiere quando sono sottratte al proprietario del fondo. Il regime relativo alla circolazione di questi beni non cambia rispetto a quello previsto dal Codice civile per i beni demaniali.

È interessante notare come, rispetto ai beni demaniali che, per la natura loro riconosciuta non possono essere oggetto di negozi giuridici di alienazione, nel caso dei beni parte del patrimonio indisponibile ciò che è oggetto di tutela è la destinazione del bene. In tal caso, infatti, l'alienazione sarebbe possibile e lecita purché non ci sia un cambiamento di destinazione. L'eventuale alienazione predisposta con cambio di destinazione risulterebbe annullabile. Invece, l'alienazione senza cambiamento di destinazione non potrebbe avvenire se non a favore di soggetti che possano curare gli stessi interessi pubblici curati dall'ente a cui il bene appartiene. Tale alienazione potrebbe quindi avvenire a favore di un altro ente pubblico o, di un privato al quale l'ente proprietario conceda l'esercizio del servizio pubblico a cui il bene è destinato.

Con riguardo ad alcuni beni, tipizzati, del patrimonio indisponibile, nel caso del demanio forestale è interessante constatare come l'articolo 107 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 e successive modificazioni affermi l'inalienabilità dei boschi e dei terreni che sono parte del demanio forestale dello Stato. Tale inalienabilità è comunque relativa, in quanto, gli

eventualmente anche alienandoli; la norma, insomma, era intesa a vietare la commerciabilità non dei beni, ma della loro destinazione».

M. Renna, *Beni pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, Milano, 2006, 718.

artt.119⁶⁷ e 120⁶⁸ R.D. affermano che è possibile l'alienazione a seguito di un atto amministrativo che lo permetta, qualora la proprietà boschiva dello Stato non abbia più un'utilità pubblica. Allo stesso modo, anche per i beni mobili di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico rinvenute nel sottosuolo, la legge del 1° giugno 1939, n. 1089 ne disponeva l'inalienabilità. L'alienazione di tali beni poteva essere autorizzata dal Ministero dei beni culturali, sentito il Consiglio superiore, con atto purché non ne derivasse un danno alla loro conservazione e non venisse meno il godimento per la collettività. I beni in questione divengono parte del patrimonio indisponibile non appena sono rinvenuti e, così facendo acquistano una propria esistenza giuridica.

Invece, per i beni di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico non ritrovati nel sottosuolo oggi, il Codice dei beni culturali e del paesaggio, D. Lgs. n. 42 del 2004, all'art. 56 afferma che, i beni culturali mobili appartenenti agli enti territoriali non sono alienabili senza

⁶⁷ Art. 119 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 (testo in vigore dal 1° giugno 1924).

«In deroga alle disposizioni di cui all'art. 107 sulla inalienabilità della proprietà boschiva dello Stato, è data facoltà al Ministero dell'economia nazionale di promuovere l'alienazione dei terreni amministrati dall'Azienda, che, per la loro natura, ubicazione e limitata estensione, non corrispondano ai fini previsti dall'art. 108 od a quelli di utilità pubblica, di cui al titolo I del presente decreto, o non siano suscettivi d'importanti trasformazioni agrarie. È pure data facoltà al Ministero suddetto di promuovere l'alienazione di piccoli appezzamenti nelle foreste demaniali, la cui cessione si riconosca necessaria per soddisfare esigenze locali di abitazione o di industria, sempre che tali alienazioni non riescano di pregiudizio alla foresta».

⁶⁸ Art. 120 del R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267 (testo in vigore dal 1° giugno 1924).

«Gli atti di alienazione dei terreni di cui all'articolo precedente sono approvati con decreto Reale motivato, su proposta del Ministro per l'economia nazionale, udito il Comitato di amministrazione dell'Azienda».

autorizzazione ministeriale. Così facendo, l'articolo in questione delinea un unico regime giuridico per i beni mobili culturali che non siano demaniali, superando l'ambiguità insita nell'art. 826, co. 2, c.c. che, non menzionando le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico non ritrovate nel sottosuolo, sembrava escluderle dal patrimonio indisponibile. Ancora, l'articolo 91, co. 1 del Codice dei beni culturali sancisce, in continuità con l'art. 826, co. 2, c.c. che i beni c.d. culturali, indicati dall'art. 10 del Codice dei beni culturali, ritrovati nel sottosuolo o sui fondali marini, appartengono allo Stato e, a seconda che siano immobili o mobili, fanno parte del demanio o del patrimonio indisponibile, ai sensi degli artt. 822 e 826 del Codice civile. L'articolo fa riferimento ai beni «da chiunque e in qualunque modo» ritrovati, con ciò comprendendo sia i beni che emergono come conseguenza di ricerche che quelli rinvenuti fortuitamente.

I beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica⁶⁹ fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato. L'art. 84 Cost. riserva la determinazione della dotazione e dell'assegno del Presidente della Repubblica alla legge. Difatti, è la stessa legge a poter incidere sulla consistenza della dotazione, attraverso l'eventuale dismissione o acquisizione dei beni. I beni in questione non possono essere distolti dalle finalità che gli sono

⁶⁹ Il termine «dotazione» trae la sua origine da una terminologia utilizzata dallo Statuto Albertino che, all'art. 19 affermava che «La dotazione della Corona è conservata durante il Regno attuale quale risulterà dalla media degli ultimi dieci anni. Il Re continuerà ad avere l'uso dei reali palazzi, ville e giardini e dipendenze, non che di tutti indistintamente i beni mobili spettanti alla corona, di cui sarà fatto inventario a diligenza di un Ministro responsabile. Per l'avvenire la dotazione predetta verrà stabilita per la durata di ogni Regno dalla prima legislatura, dopo l'avvenimento del Re al Trono».

Successivamente, la locuzione fu ripresa dalla Costituzione repubblicana in riferimento a quei beni, mobili e immobili e alle periodiche assegnazioni in denaro, il cui godimento sono riservati dalla legge al Capo dello Stato, per le specifiche esigenze proprie del suo ufficio.

proprie e il Capo dello Stato non solo ha la facoltà di avvalersi di tali beni, ma deve farlo, in quanto il loro conferimento trova giustificazione proprio in questo uso finalisticamente orientato⁷⁰.

A norma dell'art. 826, co. 2, c.c. fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra. Tali beni rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato poiché destinati al servizio delle forze armate. In particolare, per quanto riguarda le caserme, l'indisponibilità si ha solo quando sono destinate all'uso da parte delle forze armate, perdendo tale caratteristica quando la destinazione viene meno. La legge 23 dicembre 2000, n. 388 prevede alcune specifiche disposizioni per l'alienazione, la permuta, la valorizzazione e la gestione dei beni immobili ritenuti come non più necessari dal Ministero della Difesa.

I beni appartenenti al patrimonio indisponibile non possono essere soggetti a procedure esecutive di cui agli artt. 2910 ss. c.c. poste a tutela dell'adempimento delle obbligazioni patrimoniali. I beni in questione, quindi, non possono essere oggetto di espropriazione forzata ma possono essere espropriati per motivi di pubblica utilità, tranne che si tratti di beni riservati. I beni artificiali del patrimonio indisponibile, appartenenti agli enti territoriali, possono essere espropriati per pubblica utilità «per seguire un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione»⁷¹.

Inoltre, i beni del patrimonio indisponibile non possono essere pignorati solo qualora esista un vincolo di destinazione a un pubblico servizio. Difatti, i limiti di pignorabilità dei beni patrimoniali indisponibili vanno ricercati in relazione alla loro natura e destinazione.

⁷⁰ E. Castorina, G. Chiara, *Beni pubblici*, Artt. 822-830, in *Il Codice Civile Commentario*, cit., 329.

⁷¹ Art. 4, co. 2, D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327.

Il regime giuridico dei beni patrimoniali indisponibili comporta anche che gli stessi non possono essere oggetto di acquisizione tramite usucapione. La natura indisponibile dei beni in questione non sarebbe compatibile con l'usucapione e, allo stesso tempo, si porrebbe in contrasto con la destinazione dei medesimi, rivolti allo svolgimento di un pubblico servizio e, quindi, della collettività.

Da ultimo, la pubblica amministrazione può tutelare i beni del patrimonio indisponibile come avviene nel caso della tutela riconosciuta ai beni demaniali, ovvero tramite le normali azioni possessorie e petitorie, oppure attraverso la possibilità di procedere in via amministrativa.

I beni del patrimonio indisponibile possono essere oggetto di utilizzazione da parte del privato, a condizione che ciò sia compatibile con la loro specifica destinazione pubblica. Il rapporto che si instaura tra privato e pubblica amministrazione è regolato dal diritto pubblico e, in particolare, dalla concessione amministrativa e, qualunque controversia che possa insorgere è devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo⁷².

Infine, fanno parte nel patrimonio disponibile dello Stato e degli altri enti territoriali, tutti i beni che non rientrano nelle categorie del demanio e del patrimonio indisponibile. Siffatti beni,

⁷² L'attribuzione a privati di beni del patrimonio indisponibile dello Stato o degli altri enti territoriali è riconducibile all'istituto della concessione. Le relative controversie, con eccezione di quelle relative ai canoni, le indennità e gli altri corrispettivi, sono devolute al giudice amministrativo, ex art. 5, co. 1, l. n. 1034 del 1971. L'art. 5, l. n. 1034 del 1971 è stato abrogato dal D. Lgs. 2 luglio 2010 n. 104 e sostituito dall'art. 133, co. 1, lett. b), il quale sancisce che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo «le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche».

costituendo la proprietà privata dei soggetti pubblici, rappresentano una categoria residuale e sono soggetti alle regole del Codice civile, salvo diversa disposizione della speciale disciplina di diritto pubblico.

3.4. *Spunti di riflessione*

La dottrina ha cercato di semplificare la nozione di demanialità e, soprattutto, degli elementi di distinzione dei beni pubblici. Quest'ultima si è incentrata sul superamento della distinzione tra la categoria del demanio e quella del patrimonio indisponibile, in favore di una ricostruzione unitaria rappresentata dai beni aventi «pubblica destinazione»⁷³. Tale impostazione muove dalla considerazione che la funzione che la destinazione pubblica è chiamata a soddisfare porta a un differente uso dei beni pubblici. Difatti, si può avere un uso dei medesimi esercitato direttamente dalla collettività, come è nel caso delle strade, delle piazze o dei parchi pubblici; oppure, un uso che viene fatto da parte dell'ente pubblico attraverso i propri organi, come è nel caso dello svolgimento di un pubblico servizio⁷⁴; o, infine, un uso legato alla natura intrinseca di taluni beni, volti alla soddisfazione di interessi inerenti alla cultura o all'economia nazionale, come nel caso dei beni mobili e immobili di interesse storico o artistico, o le acque pubbliche.

La teoria della destinazione pubblica del bene mette in crisi l'attuale assetto codicistico, mettendo anche in risalto l'inadeguatezza del Codice nell'individuare adeguatamente la categoria giuridica della demanialità e, di conseguenza, di

⁷³ S. Cassarino, *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, 1962, 24 ss.

⁷⁴ Come nel caso delle opere destinate alla difesa nazionale, o dei beni quali le ferrovie, gli aeroporti, gli acquedotti, le caserme, gli edifici pubblici destinati a un pubblico servizio, etc.

regolare in modo adeguato la materia⁷⁵. Ormai, è sempre più evidente il superamento della rilevanza della titolarità demaniale pubblica, in favore della destinazione per finalità di pubblico interesse dei beni. Tale destinazione giustifica la sottrazione del bene alle regole di diritto comune⁷⁶.

Come visto, le finalità al cui soddisfacimento sono destinati i beni pubblici sono cambiate nel corso dei secoli, passando dall'utilità della Corona, alla Nazione, fino ad arrivare al popolo, per rispondere alle esigenze collettive, quale espressione del principio di sovranità popolare sancito dall'art. 1 della Costituzione.

Il Codice civile del 1865, sulle orme del sistema napoleonico, aveva posto il diritto di proprietà privata al centro dell'ordinamento, in quanto la partecipazione politica nello Stato liberale era strettamente condizionata al presupposto proprietario. Il Codice civile del 1942 cambia prospettiva, non ponendo più al centro la proprietà immobiliare e terriera ma spostando l'attenzione sull'impresa, la regolazione del lavoro, l'attività produttiva, l'organizzazione della produzione e la nuova forma

⁷⁵ La tesi in questione, oltre a mettere in crisi la categoria giuridica della demanialità, mette in risalto l'inadeguatezza dell'impostazione codicistica con riferimento alla distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile. Per questa ragione, una parte della dottrina propose la suddivisione tra beni cc.dd. riservati e a destinazione pubblica. Entrambi comprendono categorie di beni che il Codice classifica indistintamente tanto come demanio, quanto come patrimonio indisponibile.

V. Cerulli Irelli, *I beni pubblici nel Codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Economia Pubblica*, 1990, 525.

⁷⁶ V. Cerulli Irelli, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario 2003, Titolarità pubblica e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Milano, 2004, 7.

politica e giuridica che vede lo Stato sempre più partecipe nei rapporti economici⁷⁷.

Sarà la Costituzione repubblicana a delineare nuovamente la proprietà tanto pubblica, quanto privata ridefinendo la pubblica amministrazione e il ruolo che i beni pubblici assumono, collegati all'esercizio dell'attività amministrativa e all'esigenza di perseguire il pubblico interesse.

4. La proprietà pubblica nella Costituzione: l'art. 42 Cost.

Nel sistema così delineato, la Costituzione repubblicana testimonia il definitivo superamento della concezione proprietaria propria dello Stato liberale, in favore di una visione che, alla luce del nuovo quadro costituzionale e dell'art. 42 Cost. accoglie la funzione sociale della proprietà. Con tale disposizione normativa si abilita il legislatore ordinario a disciplinare la proprietà, in riferimento alle diverse categorie giuridiche di beni⁷⁸, tenendo in

⁷⁷ P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1984, 66-69.

⁷⁸ La Corte di Cassazione ha affermato che «la connotazione alternativa pubblico – privato non discrimina due categorie concettuali di proprietà, ma piuttosto due categorie giuridiche di beni, ed è significativo che l'individuazione della categoria dei beni pubblici sia operata, dalla più accreditata dottrina, non già in base ad un criterio soggettivo (essendovi beni dello Stato e degli enti pubblici che pubblici non sono e, per converso, beni dei privati come quelli d'interesse storico od artistico, che tali vanno considerati), sebbene in base ad un criterio oggettivo, propriamente correlato alla peculiarità del regime giuridico, che, con varia modulazione, va dall'inalienabilità ed inusucabilità dei beni demaniali al vincolo di destinazione (e, fra l'altro, alla soggezione a poteri di polizia amministrativa) dei beni pubblici appartenenti a privati; senza che, tuttavia, tale pur accentuata specialità di regime, estesa anche a determinati beni di privata appartenenza, possa comunque mai infrangere lo schema paradigmatico del diritto reale di proprietà su di essi esercitato».

Cass. civ., Sez. II, 23 novembre 2001, n.14917, in *Mass. Giur.it*, 2001, 1187.

considerazione l'interesse pubblico, connesso con i beni in questione, allo scopo di rendere la proprietà socialmente utile.

Il diritto di proprietà, così come ora delineato dal Codice civile vigente e dalla Costituzione repubblicana «presenta i caratteri di un diritto ad esistenza necessaria (ineliminabile) e contribuisce in modo non secondario a qualificare l'economia del Paese come 'economia mista'»⁷⁹. Dalla lettura dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente appare chiara l'intenzione che, in quella sede, si volesse disciplinare l'istituto della proprietà come diritto innanzitutto economico. La concezione meramente individualistica della proprietà si sarebbe mal coniugata con il compito riservato alle istituzioni di garantire la funzione sociale della stessa. Nell'ottica di predisporre un'idonea garanzia costituzionale per un «diritto della persona organicamente concepita nella società»⁸⁰, l'istituto della proprietà e, in particolare, «la proprietà privata deve essere inquadrata in una visione organica della vita economica dello Stato»⁸¹.

In definitiva, la proprietà pubblica non è qualcosa di sostanzialmente diverso dalla proprietà privata e, il concetto di proprietà appare essere unico, per quanto i rapporti, in relazione a determinati beni, aventi determinate caratteristiche, possano essere retti da una particolare normativa. È sempre il Codice civile, al Libro III, Titolo I, Capo II, a disciplinare nella più ampia categoria di beni quelli che appartengono allo Stato. Difatti, è di fondamentale importanza l'art. 823 c.c. il quale consente all'Amministrazione di ricorrere, in via alternativa, all'autotutela o alla tutela giurisdizionale per quanto riguarda i beni demaniali, dandole la possibilità di scegliere di avvalersi dei mezzi ordinari posti a tutela della proprietà e del possesso.

Cfr. Cass. civ., Sez. I, 11 marzo 1992, n. 2913, in *Giust. civ.*, I, 1992, 2072.

⁷⁹ S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986, 46 e s.

⁸⁰ Intervento di P.E. Taviani, nella seduta del 25 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, Roma, 1971, 2140.

⁸¹ Intervento di P.E. Taviani, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Ivi, 2152.

In tale ambito, la proprietà pubblica venne trattata come conseguenza della distinzione tra la proprietà privata e la proprietà collettiva, all'interno del dibattito tenutosi in Assemblea costituente relativo alla definizione dei rapporti economici. La proprietà collettiva veniva ricondotta alla proprietà di cui erano titolari lo Stato, le Regioni, i Comuni o qualsiasi altro ente di diritto pubblico, ma in un modo distinto rispetto alla proprietà demaniale degli enti territoriali, considerata dalla dottrina come una delle figure costituenti la proprietà pubblica⁸². La reale volontà del Costituente era quella di riferirsi alla nozione di proprietà collettiva per individuare un'eventuale soluzione organizzativa da attuare, qualora fosse stato «necessario passare alla collettivizzazione della proprietà»⁸³.

In sostanza, la proposta che riguardava il riconoscimento della proprietà collettiva, distingueva quest'ultima dalla proprietà demaniale, ravvisando un istituto che ancora non aveva un quadro giuridico ben delineato e che si sarebbe potuto attuare nella prospettiva di una futura società socialista. Se da un lato, il Costituente rammentava le nozioni di demanialità e di proprietà

⁸² La proprietà pubblica si presenta nelle tre figure principali della proprietà collettiva, della proprietà divisa e della proprietà individuale. Nella proprietà collettiva rientrano i domini collettivi, quali le aree che originariamente erano sfruttate da gruppi ristretti di persone e, in un secondo momento, sono divenute oggetto degli usi civici e dei demani comunali; le proprietà collettive demaniali che rendono servizi di natura indivisibile alla comunità, come le strade, le spiagge, i giardini, i laghi, o le c.d. cose comuni a tutti, come nell'esempio del mare costiero; infine, vi rientrano anche le proprietà di lavoro collettivo, come le comunità agrarie di villaggio.

La proprietà divisa è rappresentata da diversi istituti come, ad esempio, lo *jus sepulchri*, le cose d'arte private o la concessione mineraria perpetua.

Infine, la proprietà individuale si divide in pubblica e privata e, in quella pubblica rientrano i beni del patrimonio disponibile e indisponibile.

M.S. Giannini, *I beni pubblici*, Roma, 1963, 12 ss.

⁸³ Intervento di P.E. Taviani, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., 2141.

di diritto pubblico⁸⁴ evocate nel corso del dibattito per quanto riguarda l'inalienabilità di alcuni beni dello Stato o dei comuni; dall'altro, la proprietà collettiva veniva proposta quale alternativa alla tradizionale proprietà di diritto pubblico e alla proprietà demaniale⁸⁵.

Nel valutare l'attuale assetto della Carta costituzionale è evidente come nel primo comma dell'art. 42 Cost. confluisca appieno l'intensità del dibattito avutosi in Assemblea costituente circa l'istituto della proprietà.

Sul piano letterale, l'art. 42, co. 1, Cost. fa riferimento all'"appartenenza" del bene, in continuità con l'art. 822 c.c. ma, la mancanza di una definizione della proprietà privata, della proprietà pubblica e, il riferimento alla titolarità dei beni economici, così come menzionati dalla Costituzione sembrano

⁸⁴ F. Marinaro afferma che:

«Per il momento si conosce la proprietà demaniale e quella di diritto pubblico», sostenendo che erano necessari approfondimenti sulla proprietà collettiva «sino ad oggi inesistente».

Intervento di F. Marinaro, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Ivi, 2162.

⁸⁵ Durante l'Assemblea costituente si fece riferimento alla natura dinamica della proprietà collettiva e, di conseguenza, si guardava all'impresa collettiva come quella che meglio esprimeva una gestione incentrata nell'interesse diretto della collettività. Allo stesso tempo, si guardava alla proprietà collettiva come mezzo attraverso il quale vi era una distribuzione più equa dei profitti, conseguenti alle attività di produzione.

Sono di particolare interesse le parole del Presidente Ghidini, il quale riassume i reali termini del dibattito, evidenziando come si volesse ricondurre la forma rappresentata dalla proprietà-impresa collettiva, ai nuovi assetti organizzativi dei poteri pubblici, incentrandola su scopi di natura economica e produttiva. La proprietà demaniale, invece, si caratterizzava principalmente per una funzionalità legata al servizio al quale è destinata.

In relazione a quanto detto, si vedano gli interventi di Dominedò e Ghidini, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, *Ibid.*, 2162.

lasciare spazio all'accoglimento della nozione presente nel preesistente Codice civile e, soprattutto, per la concreta disciplina normativa si permette un rinvio alle scelte future del legislatore⁸⁶. L'articolo in questione parrebbe, infatti, poco espressivo se si guarda alla lacunosa definizione della proprietà pubblica, dando risalto a una lettura del dato costituzionale sulla base della disciplina relativa ai beni pubblici contenuta nel Codice civile.

L'evidente concisione del riferimento che il primo comma dell'art. 42 Cost. fa alla proprietà pubblica e l'assenza di una disciplina di garanzia di quest'ultima, rispetto a quanto previsto nel prosieguo dell'articolo per la proprietà privata, si può spiegare, forse, valutando i risvolti economici e di garanzia individuale propri della proprietà privata, rispetto all'appartenenza pubblica del bene⁸⁷.

Secondo i sostenitori del metodo della c.d. cristallizzazione del significato dell'enunciato costituzionale, con l'espressione di proprietà pubblica contenuta nell'art. 42 Cost. si sarebbe voluto porre un argine per il legislatore ordinario a garanzia della proprietà privata quale diritto di libertà del singolo e dei beni economici a divenire oggetto di tale proprietà. A tal fine, la teoria in esame vede nell'art. 42 Cost. un limite posto a tutela della proprietà privata, per evitare l'ampliamento dei beni che costituiscono la proprietà pubblica⁸⁸. In realtà, tale dottrina appare estremamente riduttiva per spiegare a pieno la reale portata del dettato costituzionale e, soprattutto, risulta poco convincente anche alla luce del dibattito avutosi in Assemblea costituente, ove non ci si incentrò sulla nozione di demanio in senso stretto.

⁸⁶ G. Tarello, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive*, Genova, 1972, 19.

⁸⁷ E. Castorina, G. Chiara, *Beni pubblici, Artt. 822-830*, in *Il Codice Civile Commentario*, cit., 33.

⁸⁸ S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*, cit.

L'articolo 42 Cost. va letto nel quadro politico e storico del tempo, in cui le due forme di proprietà, pubblica e privata, dovevano contribuire alla riedificazione dell'apparato economico e sociale del Paese. L'intenzione dei Costituenti, più che predisporre una disciplina di garanzia del diritto di proprietà, fu quella di statuire l'esistenza delle due forme di proprietà, nell'ottica di un'economia mista, in cui si sarebbe affacciato sul mercato tanto il potere pubblico, quanto quello privato. Difatti, accanto alla previsione riguardante la proprietà pubblica, fu deciso di introdurre nel primo comma dell'art. 42 Cost. anche la figura dello Stato-imprenditore, possibile titolare anche dei beni economici e, quindi, dei mezzi di produzione.

La essenzialità del riferimento costituzionale alla proprietà pubblica va letto alla luce del quadro complessivo che la Costituzione ha stabilito per la disposizione della pubblica amministrazione.

La ricostruzione e l'interpretazione riguardante la nozione di proprietà pubblica, secondo il dettato costituzionale, non può prescindere dall'ulteriore disciplina costituzionale circa l'organizzazione e il funzionamento dell'attività della pubblica amministrazione: in quest'ottica vi è certamente un elemento di innovazione rispetto alla disciplina della proprietà pubblica, contenuta nel Codice civile del 1942. L'innovazione è rappresentata dal nuovo assetto organizzativo dell'apparato statale.

I successivi commi dell'art. 42 Cost. e, in particolare, il comma 3 afferma come la proprietà privata possa essere oggetto di espropriazione, nei casi previsti dalla legge e salvo indennizzo, qualora sussistano motivi di interesse generale. L'articolo appena menzionato va letto congiuntamente ai successivi articoli 43 e 44 Cost. i quali menzionano una riserva statale, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, su determinati beni, attività di impresa di particolare interesse pubblico o sulla titolarità fondiaria. Infatti, in tale contesto la proprietà pubblica va

ricostruita secondo un'accezione dinamica, alla luce di una «riserva» che «opera impedendo l'esplicazione della capacità – garantita costituzionalmente – dei privati a divenire titolari di proprietà e rafforzando quindi indirettamente l'appartenenza in capo a collettività quando ad esse pervengono i beni gravati da riserva»⁸⁹.

Alla luce di quanto detto, è interessante notare come la ricerca della nozione di proprietà pubblica è rimasta a lungo legata al raffronto con l'istituto della proprietà privata. Tale raffronto non ha permesso di valorizzare adeguatamente la titolarità della proprietà in capo ai poteri pubblici. In particolare, si deve guardare al fatto che la presenza delle disposizioni costituzionali che riguardano la proprietà in mano pubblica va letta in un'ottica più ampia ovvero, «ad una più comprensiva riflessione sistematica, si configura come l'indicazione di strumenti a cui la Repubblica può o deve ricorrere per raggiungere i fini o adempiere gli obblighi che la Costituzione esplicitamente le assegna (...), essendo la presenza pubblica esplicitamente destinata a garantire la realizzazione di fini costituzionali»⁹⁰.

Il valore costituzionalmente assegnato alla proprietà pubblica, da un lato va guardato in parallelo a quello conferito alla proprietà privata, regolata dalla legge con lo scopo di assicurarne la funzione sociale ma, dall'altro, va individuato nell'alveo del nuovo assetto della pubblica amministrazione delineata dalla Costituzione e dei diversi interessi destinati a trovare il soddisfacimento attraverso il compimento delle funzioni pubbliche.

Al contempo, è importante rilevare che, come più volte affermato, già con l'avvento del Codice civile del 1942 vi era stato un radicale cambio di prospettiva. Difatti, la ricchezza non è più

⁸⁹ S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 55.

⁹⁰ S. Rodotà, *Art. 42*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1982, 170.

incentrata sulla proprietà immobiliare e terriera ma, al centro dell'attenzione viene posta «l'impresa, l'attività produttiva, la regolamentazione del lavoro, la necessità di organizzare la produzione, la forma politica e giuridica dell'interventismo dello Stato sui rapporti economici, sia pure come intervento autoritario»⁹¹.

L'intera Costituzione repubblicana dà piena dimostrazione del superamento della concezione proprietaria che aveva caratterizzato la codificazione del 1865. A tal fine, la proprietà privata, la proprietà pubblica e la titolarità dei beni economici così come richiamati dalla Costituzione rappresentano tre elementi chiave attraverso i quali si esplica la personalità dell'individuo. Difatti, la proprietà non rappresenta più un elemento identificativo del soggetto e della sua ricchezza, in quanto l'individuo non viene più considerato in relazione a ciò che possiede ma, in base a ciò che è⁹². In tale rinnovato contesto di valori, l'art. 42, comma 2, Cost. afferma che la legge riconosce e garantisce la proprietà privata, ne specifica i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di tutelarne la funzione sociale⁹³ e di renderla accessibile a tutti. In questo nuovo scenario che pone al centro l'individuo e le sue capacità, la proprietà pubblica non può che assurgere a ulteriore strumento attraverso cui si sviluppa la sua personalità.

⁹¹ P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1984, 66-69.

⁹² P. Perlingieri, *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2022.

⁹³ Il riferimento costituzionale alla funzione sociale della proprietà, anche privata, «nonostante i molti tentativi di ridimensionamento, ha consentito di affermare che i beni, in sé stessi e a prescindere dalla loro appartenenza, vivono in un rapporto di funzionalità (quantomeno passiva) rispetto al raggiungimento dei fini e degli interessi della collettività».

M. Dugato, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, A. Police (a cura di), cit., 17.

Alla luce di quanto detto, nell'alveo della ridefinizione della pubblica amministrazione, così come delineata dalla Costituzione, anche i beni pubblici assumono una diversa dimensione, collegata all'esercizio dell'attività amministrativa e all'esigenza di perseguire il pubblico interesse, attraverso la soddisfazione dei concreti bisogni dei cittadini. La disciplina civilistica in materia di patrimonio pubblico deve essere letta alla luce della Costituzione, secondo la necessaria corrispondenza tra la legge e i limiti e i principi sanciti dalla quest'ultima.

Come visto, l'assenza di qualunque vincolo precettivo di natura costituzionale spinse la dottrina prerепubblicana a cercare la *ratio* della demanialità nell'uso pubblico, nella destinazione cui il bene è indirizzato, nella funzione pubblica esclusiva o, nel pubblico servizio. Con l'avvento della Costituzione repubblicana, la *ratio* della proprietà pubblica si ravvisa nel perseguimento e nel soddisfacimento degli interessi della collettività, rimessi alla cura della pubblica amministrazione.

5. L'influenza europea sulla disciplina della proprietà pubblica

Nell'ambito del perseguimento e del soddisfacimento nella cura dell'interesse generale si vuole fare una breve riflessione sull'influenza europea nei confronti del regime della proprietà pubblica.

Come visto, la costituzione economica non impedisce allo Stato di intervenire nell'economia nazionale, operando nel mercato, quando lo richiedano esigenze di utilità generale (artt. 41, 42, e 43 Cost.).

In particolare, lo Stato ha la possibilità di operare nel mercato come imprenditore, titolare di beni economici, di impiegare la proprietà pubblica, o di intervenire assumendo ruoli imprenditoriali quando lo richiedano esigenze di utilità generale,

nel rispetto dei doveri solidaristici e di uguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3, co. 2 Cost.).

L'integrazione europea, caratterizzata dalla cessione di una larga parte della sovranità economica da parte degli Stati membri, mette in luce, tra gli elementi di maggiore rilievo, una forte revisione dello Stato-imprenditore. Si presenta, quindi, la necessità di ripensare il rapporto che intercorre tra l'azione dei pubblici poteri e nella strutturazione dei servizi pubblici.

Il sistema europeo⁹⁴ attrae sempre più nell'ambito dell'art. 11 Cost. il fenomeno delle privatizzazioni, incoraggiando l'attuazione di un pluralismo economico c.d. aperto, ovvero che non sia più collegato alle caratteristiche proprie di ciascuno Stato membro ma, piuttosto, manifestazione diretta della funzione sociale della proprietà, ex art. 42, co. 2, Cost, quale principio costituzionale comune agli Stati membri, nel rispetto dei principi di solidarietà economica e sociale (art. 2 Cost.). Quanto appena affermato deve tenere in considerazione le "aspettative" del cittadino europeo, consumatore nel mercato comune e destinatario principale del compimento del processo di privatizzazione⁹⁵.

⁹⁴ L'art. 345 TFUE afferma che «Il presente Trattato lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri».

Anche se non tramite disposizione diretta dei Trattati, l'influenza europea incide profondamente sul patrimonio pubblico e sulla natura giuridica dello stesso: infatti, esso non rappresenta più «la forma primaria e "radicale" di assicurazione alla collettività di beni d'uso generale, ma prima ed innanzitutto un mezzo per fare fronte alle esigenze di bilancio, alla stessa stregua delle risorse finanziarie».

M. Esposito, *I fondamenti costituzionali del demanio, Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Torino, 2018, 9.

⁹⁵ E. Castorina, G. Chiara, *Beni pubblici, Artt. 822-830*, in *Il Codice Civile Commentario*, cit., 105.

In tal senso, è interessante notare come l'esigenza di riduzione dell'indebitamento e del reperimento delle risorse per soddisfare i conti pubblici derivante dalle regole imposte dall'Unione Europea e quindi dall'art.

Nell'ambito del contesto così delineato si deve porre l'attenzione al percorso di tutela, di valorizzazione e di gestione dei beni pubblici. L'esigenza è, difatti, quella di trarre utilità economiche anche dai beni che rimangono sottoposti a un regime giuridico di diritto pubblico. L'impiego economico dei beni pubblici che, a seconda dei casi si declina nella dismissione, razionalizzazione, valorizzazione e gestione dei beni, introduce nell'ordinamento profondi cambiamenti, che influenzano sia il versante organizzativo che quello dell'attività amministrativa.

Dal punto di vista organizzativo è rilevante la creazione dell'Agenzia del Demanio, quale ente pubblico economico⁹⁶, alla quale è «attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del

11 della Costituzione ha portato, a cavallo tra i due secoli, una forte accelerazione al percorso di privatizzazione del patrimonio pubblico.

Le privatizzazioni possono essere lette anche come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, ai sensi dell'art. 118, ult. co. Cost., in base al quale lo Stato e gli altri enti territoriali favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini per lo svolgimento di attività di interesse generale. Al contempo, il processo di privatizzazione può essere visto come un istituto per realizzare il buon andamento della pubblica amministrazione, *ex art. 97 Cost.*, in conformità con "l'alleggerimento" delle attività e delle funzioni amministrative.

Da ultimo, l'istituto della privatizzazione può essere visto anche come l'esito di un processo di attuazione dell'art. 42, co. 2 Cost. in relazione alla funzione sociale e alla conformazione della proprietà privata. Nel momento in cui «la proprietà privata è conformata in modo strumentale alla "funzione sociale" del bene, non può che diminuirne l'esigenza generale della natura soggettivamente pubblica».

F.S. Marini, *Proprietà pubblica: profili costituzionali*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, A. Police (a cura di), cit., 13.

⁹⁶ L'art. 57 del d.lgs. n. 300/1999, nel riformare il Ministero delle Finanze e dell'amministrazione fiscale, sostituì alla Direzione generale del Demanio, un'Agenzia, con personalità giuridica di diritto pubblico e autonomia patrimoniale, poi trasformata dal d.lgs. n. 173/2003 in un ente pubblico economico.

patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili. All'agenzia è altresì attribuita la gestione dei beni confiscati»⁹⁷. Vi è, quindi, una separazione tra il soggetto pubblico proprietario, ovvero lo Stato, e il soggetto che gestisce secondo regole di diritto privato, ovvero l'Agenzia del Demanio, quale ente pubblico economico che opera nel rispetto delle norme del Codice civile.

Sul versante dell'attività amministrativa sono rilevanti l'introduzione di strumenti quali, ad esempio, la cartolarizzazione e i fondi immobiliari ad apporto pubblico⁹⁸, le concessioni di valorizzazione⁹⁹, i programmi unitari di valorizzazione¹⁰⁰ e, infine, i piani delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari¹⁰¹.

Le riforme così apportate contribuiscono a rinnovare e valorizzare, sia dal punto di vista economico che sociale, il patrimonio immobiliare pubblico.

Alla luce di quanto detto appare evidente come il concetto di proprietà pubblica e la teoria dei beni pubblici siano tendenzialmente obsoleti e relegati all'interno di un quadro tradizionale non più adeguato alla moderna realtà che coinvolge l'ambito all'interno del quale si collocano i beni pubblici e riguardante l'attuale modalità di esercizio dell'azione amministrativa.

⁹⁷ Art. 65, co. 1, d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300.

⁹⁸ D.lg. n. 351 del 25 settembre 2001, convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 410.

⁹⁹ Art. 1, L. n. 296/2006, co. 259 che ha inserito l'art. 3 *bis*, nella L. n. 410/2001.

¹⁰⁰ Art. 1, co. 313 e ss., L. 24 dicembre 2007, n. 244.

¹⁰¹ Art. 58, D. lg. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2008, n. 133.

La stessa integrazione europea ha portato a una mutazione dell'attuale contesto economico e sociale, così come è mutata la funzione amministrativa. Il regime giuridico definito dal Codice civile per i beni pubblici è divenuto ormai di residuale applicazione, in presenza di una normativa di settore ad oggi eccessivamente nutrita.

In un'ottica di necessario cambiamento si deve guardare al bene pubblico in relazione alla sua destinazione pubblica e alla conformazione all'interesse collettivo. Si deve, in altre parole, abbandonare l'idea del regime giuridico che individua la categoria di appartenenza del bene per abbracciarne una che si incentri prima sul bene e sulla sua funzione, per poi individuarne il regime giuridico applicabile¹⁰².

¹⁰² La Commissione Rodotà, istituita nel 2007 per elaborare uno schema di legge delega per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici, proponeva un'inversione concettuale per cui, invece che il percorso classico che va dai regimi ai beni, la Commissione proponeva un indirizzo che andasse dai beni ai regimi. I beni venivano individuati come oggetti, materiali o immateriali, che rappresentano diverse utilità. Difatti, la Commissione classificava i beni in base alle utilità prodotte, collegando le utilità dei beni alla tutela dei diritti della persona e di interessi pubblici essenziali. Nella individuazione dei beni vi era un ravvicinamento tra beni pubblici in senso giuridico e in senso economico, prevedendo anche la categoria dei beni comuni. A questa ultima categoria appartenevano per esempio i fiumi, i laghi, l'aria, le foreste, i parchi naturali, i beni culturali, ovvero tutti i beni le cui utilità sono collegate all'esercizio di diritti fondamentali, per i quali si prescinde dall'appartenenza pubblica o privata.

Inoltre, la Commissione supera la distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile; i beni definiti come pubblici si distinguono in beni ad appartenenza pubblica necessaria, beni pubblici sociali e beni pubblici fruttiferi e sono suddivisi a seconda degli interessi che soddisfano. I beni ad appartenenza pubblica necessaria soddisfano interessi generali fondamentali, i beni pubblici sociali soddisfano interessi che corrispondono ai diritti civili e sociali e, infine, i beni pubblici fruttiferi soddisfano esigenze di carattere economico e finanziario, potendo quindi essere venduti, o messi a reddito nel rispetto dei principi di pubblicità e di libera concorrenza. A ogni categoria dei beni ora nominati, corrisponde un differente regime giuridico: i beni ad

Nel contesto così mutato, il bene pubblico ha una duplice funzione: da un lato, la soddisfazione di un interesse collettivo specifico a cui il bene è destinato direttamente – quando l’interesse risieda nell’uso stesso del bene – o indirettamente, quando il bene sia strumentale per lo svolgimento di un pubblico servizio, di una funzione pubblica o, di un’attività che sia di pubblico interesse; dall’altro, il bene pubblico diviene strumento finanziario. Il vincolo di destinazione diviene lo strumento di garanzia per la tutela del bene, per la sua conservazione nell’esercizio dell’attività, per il servizio pubblico e per la dinamicità della sua circolazione. Ciò che conta è il rispetto della funzione a cui è destinato il bene pubblico, nell’interesse della collettività, non la sua inalienabilità¹⁰³.

Nel contesto attuale diventa essenziale guardare al bene pubblico anche in rapporto all’individuo, al singolo cittadino e alla sua

appartenenza pubblica necessaria sono inalienabili e tutelabili in via amministrativa, per i beni pubblici sociali deve essere rispettato il vincolo di destinazione e, i beni pubblici fruttiferi, in qualità di beni sostanzialmente privati in appartenenza pubblica, sono alienabili e gestibili secondo gli strumenti previsti dal diritto privato.

Per la gestione e la valorizzazione dei beni pubblici la Commissione prevedeva: il pagamento di un corrispettivo proporzionale ai vantaggi che poteva trarne l’utente, meccanismi di gara fra più offerenti e strumenti di tutela in ordine all’impatto sociale e ambientale dell’uso dei beni pubblici e in ordine alla loro manutenzione e al loro sviluppo.

E. Reviglio, *Le linee guida della riforma contenute nella “Relazione di accompagnamento al Disegno di legge delega della Commissione Rodotà”*, in *I beni pubblici. Dal governo democratico dell’economia alla riforma del Codice civile*, U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di) Roma, 2010, 71-77.

¹⁰³ A tal proposito, l’art. 9, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 consentì l’alienazione anche di beni demaniali, a condizione che non fosse pregiudicata la tutela di interessi ambientali, culturali o di beni destinati a usi collettivi generali.

capacità di vivere il territorio, dove il bene è uno strumento per il perseguimento del benessere sociale.

La stessa funzione sociale attribuita alla proprietà dalla Costituzione si riflette in una ulteriore visione della proprietà pubblica, dove la cura, la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato rispecchiano sia la duplice funzione di perseguimento dell'interesse collettivo e finanziario che la cura del patrimonio dello Stato in chiave di prossimità al cittadino, contribuendone al benessere sociale.

La tutela, gestione e valorizzazione della proprietà pubblica viene vista anche come strumento sinergico tra le Istituzioni e gli Enti territoriali, che promuovono il bene pubblico quale ricchezza per tutta la popolazione e che collaborano individuando strategie e strumenti affinché siano attivate operazioni di rigenerazione urbana, riqualificando in chiave sostenibile l'immobile pubblico.

Il patrimonio dello Stato, testimonianza della storia e dell'evoluzione dell'Italia, si trasforma in una ricchezza per il cittadino divenendone un *munus*. Ripensare il patrimonio pubblico in modo sostenibile crea un impatto positivo sull'ambiente, sulla società e sull'economica.

Le attuali politiche europee, il programma Next Generation EU (NGEU) e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza obbligano a ripensare il bene pubblico, in un'ottica di integrazione, sostenibilità e innovazione.

In questo quadro, come si vedrà più approfonditamente nel prosieguo, ci si interroga se l'Italia sarà in grado di tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico in chiave sostenibile, spendendo i fondi entro i tempi di attuazione del PNRR.

CAPITOLO II

SOSTENIBILITÀ: LA RESILIENZA DI UN OBIETTIVO IMMORTALE

Sommario: 1. Il diritto della sostenibilità. – 1.1. *Una definizione di sostenibilità.* – 1.2. *Dalla sostenibilità allo sviluppo sostenibile.* – 1.3. *Sostenibilità e politiche europee: il Green Deal europeo.* – 2. Il principio dello sviluppo sostenibile: elementi costitutivi e rilevanza giuridica di un principio in continua evoluzione. – 2.1. *La giurisprudenza “sostenibile”.* – 3. Spunti di riflessione e considerazioni conclusive.

1. Il diritto della sostenibilità

Per proseguire è necessario prima soffermarsi sulla nozione di sostenibilità, inserendola però nell’attuale contesto storico.

A livello globale sono in atto da tempo grandi trasformazioni riguardanti diversi aspetti, quali: la transizione ambientale, le innovazioni tecnologiche, la globalizzazione, l’urbanizzazione, le migrazioni, etc. Le innovazioni impongono ai cambiamenti in atto un grado di velocità maggiore rispetto al passato. In questo contesto si è aggiunta la pandemia Covid-19, gravida di mutamenti difficilmente prevedibili.

L’imprevedibilità, vissuta nel contesto storico brevemente descritto, ha messo in rilievo per il pubblico, tanto come per il privato, l’importanza della resilienza, vista come adattabilità sociale ed economica e come opportunità di reagire riorganizzandosi rapidamente su nuove fondamenta.

Al tempo stesso, la pandemia è stata anche un *input* per creare una convergenza tra le grandi trasformazioni descritte. Difatti, l’Unione europea ha coraggiosamente inserito la lotta alla pandemia in una strategia di ricerca della sostenibilità economica e sociale, ridefinendo una politica unitaria che rendesse compatibili e collegasse: le politiche di rilancio economico, la

transizione ambientale, l'integrazione degli Stati membri, la riduzione delle disuguaglianze e di equità tra generazioni e territori¹⁰⁴.

La scelta europea di fronteggiare unitariamente la crisi pandemica, economica e climatica, sulla base dei principi di solidarietà e di equità pone l'UE in una posizione chiave per il rafforzamento della propria autonomia politica, tecnologica e produttiva. Attraverso la trasformazione nei settori principali del proprio sviluppo, l'UE manifesta la chiara volontà di ricostruire la propria sovranità, rafforzando l'identità europea e identificando obiettivi comuni in una strategia di lungo termine. La sostenibilità, la digitalizzazione, la lotta alle disuguaglianze, la salute, l'istruzione e la resilienza diventano obiettivi chiave per il futuro europeo e, soprattutto, per quello delle prossime generazioni.

In questo capitolo, ci si vuole soffermare sul significato di sostenibilità e, in particolare, si vuole porre l'attenzione sull'evoluzione che il significato di sostenibilità ha assunto negli anni. L'analisi che verrà svolta vuole dare centralità al principio dello sviluppo sostenibile, soffermandosi sulla sua interpretazione, per comprendere il suo possibile ruolo di strumento di integrazione tra le diverse esigenze espresse dal concetto di sostenibilità.

1.1. Una definizione di sostenibilità

La parola sostenibilità viene dal latino *sustinere* che significa sostenere, difendere, conservare e/o preservare, riferendosi all'ambiente e, più generalmente, al pianeta che abbiamo

¹⁰⁴ D. Viglione, *Introduzione*, in *Rapporto 2021, Una fiducia sostenibile. La collaborazione tra pubblico e privato per la transizione ecologica*, Italiadecide, Bologna, 2021, 25.

ereditato dai nostri predecessori e che dobbiamo preservare per le generazioni future.

La sostenibilità può essere considerata come la capacità di resistere di fronte al cambiamento sociale che genera discontinuità¹⁰⁵. Questa capacità sottolinea la relazione che si crea tra l'essere umano e l'ambiente che lo circonda, dando vita a un rapporto basato sulla coesistenza, senza danneggiarsi a vicenda¹⁰⁶.

Anche se si attribuisce l'origine della sostenibilità come concetto politico al *Our Common Future* del 1987, anche conosciuto come Rapporto Brundtland¹⁰⁷, è necessario prima approfondire le radici di questa espressione.

¹⁰⁵ P. James, *Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability*, L. Magee, A. Scerri, M. Steger (a cura di), Routledge, London, 2015, 4.

¹⁰⁶ V. Fucci, *Social Innovation and Sustainable Development: a nurturing relationship*, Torino, 2022, 143-166.

Anche se prima di arrivare al concetto di sviluppo sostenibile, ci si sofferma sulla definizione di sostenibilità è interessante anticipare una riflessione riguardante il rapporto di interdipendenza reciproca che si crea tra l'uomo e l'ambiente. Difatti, la nozione di sviluppo sostenibile trova la sua migliore espressione nell'etica della relazione tra la natura e gli esseri umani per mediare le opposte posizioni riguardanti l'antropocentrismo e il biocentrismo. La nozione di sviluppo sostenibile respinge tanto la prima quanto la seconda posizione presupponendo una cultura basata su un nuovo modo di pensare e di vivere il mondo, attraverso l'adozione di comportamenti e stili di vita responsabili. La cultura dello sviluppo sostenibile si qualifica, quindi, come un nuovo antropocentrismo, ovvero un "antropocentrismo responsabile".

Lo sviluppo sostenibile è rappresentato dall'incontro e dall'integrazione della prospettiva ambientale nelle strategie di sviluppo economico e sociale. Nel rapporto tra l'essere umano e l'ambiente che lo circonda si realizza un'interazione reciproca.

M.E. Grasso, *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, Milano, 2015, 30-31.

¹⁰⁷ Nel 1983 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite istituì la *World Commission on Environment and Development* che, nel 1987 portò al Rapporto

L'espressione sostenibilità ha origini più antiche rispetto al Rapporto Brundtland, risalenti al XVIII secolo. Difatti, il concetto apparve per la prima volta nel 1713 con la parola *Nachaltig*, ovvero la parola in lingua tedesca usata per sostenibilità in riferimento alla silvicoltura. Nel libro *Sylvicultura Oeconomica*¹⁰⁸ di Hans Carl von Carlowitz per la prima volta viene dato un nome alla moderna sostenibilità, a causa della scarsità di legname in tutta Europa. Il termine nasce quindi dalla necessità, dando alla luce un principio essenziale dell'attività umana: l'uso sostenibile delle risorse naturali ci permette di sopravvivere in un pianeta dotato di risorse limitate.

Nella sua opera Carlowitz individua la dimensione tridimensionale della sostenibilità: ambiente, economia e giustizia sociale. In particolare, egli individua soluzioni e linee guida sulla scelta, conservazione, piantagione, crescita e tutela dei boschi. Carlowitz ripercorre una rassegna delle varie situazioni in Europa e si sofferma sui rischi degli eventi climatici estremi, malattie, parassiti, interventi umani. Egli criticò l'approccio allora orientato al profitto nel danneggiare i boschi e la loro biodiversità e considerò un danno l'uso infruttuoso delle risorse naturali e, di conseguenza, il loro sfruttamento nocivo. Attraverso il

Brundtland, presentato dal primo ministro norvegese, presidente della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo delle Nazioni Unite, Gro Harlem Brundtland.

Nel Rapporto Brundtland, lo sviluppo sostenibile è definito come, 37: «Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

- the concept of “needs”, in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and
- the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs».

¹⁰⁸ Il nome completo del libro è *Sylvicultura Oeconomica oder Anweisung zur wilden Baum-Zucht*.

riconoscimento dell'esistenza di limiti all'uso delle risorse naturali Carlowitz delinea la sua etica sociale. Il principio fondamentale è che tutti abbiano diritto al nutrimento e al sostentamento, compresi coloro che versano in una situazione di povertà. Nella coscienza sociale dell'autore c'è un'attenzione particolare alla responsabilità verso le generazioni future. La *Sylvicultura oeconomica* non solo divenne la culla di un nuovo termine scientifico ma delinè i contorni di un nuovo concetto culturale¹⁰⁹.

1.2. Dalla sostenibilità allo sviluppo sostenibile

La naturale evoluzione di sostenibilità vede il termine convergere nel concetto, più ampio, di sviluppo sostenibile. Tale evoluzione ha dato alla sostenibilità un ambito di applicazione più preciso.

Difatti, ancorché usati spesso in maniera intercambiabile, i due termini presentano piccole, ma importanti peculiarità, che li differenziano tra loro. La sostenibilità è un termine più esteso che descrive come gestire le risorse naturali senza privare le generazioni future della stessa possibilità che abbiamo avuto noi e i nostri predecessori di godere della biodiversità e delle ricchezze naturali. Quindi, la sostenibilità è spesso pensata come un obiettivo a lungo termine, mentre lo sviluppo sostenibile rappresenta i processi per cercare di raggiungere la sostenibilità. È un concetto che nasce come di natura politica che include gli equilibri economici e sociali esistenti e mira a migliorare il benessere socioeconomico a lungo termine e la qualità della vita

¹⁰⁹ U. Grober, *Deep roots – A conceptual history of 'sustainable development' (Nachhaltigkeit)*, Best.-Nr. P 2007-002 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2007, 20.

senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni¹¹⁰.

La Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza sull'Ambiente Umano, tenutasi a Stoccolma dal 5 al 16 giugno 1972, ha assunto un ruolo cardine nella storia del principio dello sviluppo sostenibile, evidenziando il bisogno di principi comuni per guidare i popoli del mondo verso la conservazione e il progresso dell'ambiente umano. Il Principio 1 della Dichiarazione afferma: «L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'uguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere. Egli ha il dovere solenne di proteggere e migliorare l'ambiente a favore delle generazioni presenti e future».

Nel 1987 viene pubblicato *Our common future*, il rapporto della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, presieduta da Gro Harlem Brundtland. Il rapporto è considerato un manifesto della riflessione sulla relazione tra ambiente, sviluppo economico dei Paesi ricchi e povertà dei Paesi del sud; inoltre, si evidenzia l'importanza della responsabilità comune nel tutelare e preservare l'ambiente, nonché nel ricercare un equilibrio sociale, per cui la giustizia sostenibile è, prima di tutto, una giustizia distributiva. Nel Rapporto Brundtland è contenuta la definizione di sviluppo sostenibile, ovvero lo sviluppo che soddisfi i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri¹¹¹.

¹¹⁰ V. Fucci, *Social Innovation and Sustainable Development: a nurturing relationship*, cit, 143-166.

¹¹¹ La definizione dello sviluppo sostenibile contenuta nel Rapporto Brundtland che collega il principio alla necessità di garantire la soddisfazione dei bisogni della generazione presente, senza però compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri, dal punto di vista giuridico può essere letta attraverso due elementi: i bisogni e i limiti. Il concetto di bisogni si esprime attraverso due prospettive, l'equità intra-generazionale e l'equità intergenerazionale. La prima si riferisce alle questioni relative allo

Lo sviluppo sostenibile venne poi successivamente definito nel 1991 dalla *World Conservation Union*, *UN Environment Programme* e dal *World Wide Fund for Nature* riferendosi allo sviluppo sostenibile come a «un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi alla base».

Nel 1992, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite convocò a Rio de Janeiro la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo che si concluse con la ratifica della Dichiarazione di Rio, contenente 27 principi guida a cui ricondurre le politiche

sviluppo sostenibile. La prima, si riferisce all'esigenza di assicurare appropriate possibilità di sviluppo alle generazioni future, nel definire e attuare le politiche e le iniziative per lo sviluppo sostenibile.

Tuttavia, se da un lato lo sviluppo sostenibile deve soddisfare i bisogni fondamentali di tutti, dall'altro nel Rapporto traspare un elevato livello di fiducia verso il progresso tecnologico affinché possa ovviare alla finitezza delle risorse naturali portando a una nuova era di crescita economica.

Difatti, nel Rapporto si evidenzia come lo sviluppo sostenibile comporti limiti, che non sono però considerabili come limiti assoluti, bensì imposti dall'evoluzione tecnologica attuale e dai modelli di organizzazione socioeconomica alle capacità umane di sfruttare adeguatamente le risorse naturali presenti sul Pianeta. A ciò si aggiungono le parziali capacità di assorbimento da parte della biosfera delle esternalità negative, tra le quali ad esempio l'inquinamento, prodotti dall'attività umana.

La tecnologia e i modelli di organizzazione socioeconomica possono essere migliorati per inaugurare una nuova fase di crescita economica.

Nel Rapporto Brundtland lo sviluppo sostenibile viene visto come un obiettivo per incentivare un adeguato bilanciamento tra gli aspetti socioeconomici legati allo sviluppo umano – caratterizzato, quindi, da una visione marcatamente antropocentrica - e le esigenze di protezione ambientale.

M. Montini, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2019, 8-9.

nazionali e internazionali per lo sviluppo sostenibile¹¹². Oltre alla Dichiarazione fu sottoscritto un programma d'azione Agenda 21, un piano per lo sviluppo sostenibile da realizzare a livello globale, nazionale e locale i cui temi prioritari erano le emergenze climatico-ambientali e socioeconomiche.

Nel 1994, l'*International Council for Local Environmental Initiatives* definiva lo sviluppo sostenibile come sinonimo di offerta di servizi ambientali, economici e sociali di base a tutta una comunità, senza che vi fossero minacce all'operatività del sistema da cui dipendeva la fornitura di tali servizi. Lo sviluppo sostenibile integra tre dimensioni: economica, sociale e ambientale. Difatti, in seguito alla Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo si assiste a una integrazione ed evoluzione del modello di sviluppo sostenibile attraverso una stretta correlazione tra la dimensione ambientale, sociale ed economica che si completano tra loro¹¹³.

L'Agenda 21 ha costituito una tappa fondamentale nel considerare l'ambiente come una variabile indispensabile all'interno delle politiche di sviluppo. Tuttavia, gli obiettivi posti dall'Agenda 21 non furono pienamente raggiunti e, in occasione del Vertice sullo sviluppo sostenibile tenutosi a Johannesburg nel 2002, fu affrontata tale questione e furono approvati due

¹¹² Il fulcro del principio dello sviluppo sostenibile è rappresentato dal principio di integrazione, espresso dal Principio 4 della Dichiarazione di Rio. Tale principio «costituisce il punto di riferimento che determina e denota la sua principale matrice di riferimento». *Ivi*, 9.

Per un maggiore approfondimento si veda anche M. Montini, *The Principle of Integration*, in *Principles of Environmental Law*, L. Krämer, E. Orlando (a cura di), Vol. VI, Edward Elgar Publishing, 2018, 139-149; V. Barral, P.M. Dupuy, *Principle 4: Sustainable Development through Integration*, in *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, J.E. Viñuales (a cura di), Oxford, 2016.

¹¹³ S. Marchisio, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale*, in S. Marchisio, F. Raspadori, A. Manegga (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998.

documenti operativi: il Piano di attuazione¹¹⁴ e la Partnership fra i governi e i portatori di interesse¹¹⁵.

Nel settembre 2015 è stata adottata l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile¹¹⁶. L'Agenda è il risultato di un negoziato politico, nato sulla spinta della Conferenza Rio+20 e dovuto alla necessità di consolidare e riformulare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals* – MDGs).

¹¹⁴ Il Piano di attuazione richiedeva alla comunità internazionale e, in particolare, alle agenzie internazionali operanti nel settore dell'ambiente e dello sviluppo, di potenziare la promozione dell'Agenda 21, attraverso l'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile in ogni attività svolta. Le questioni più rilevanti affrontate dal Piano riguardavano: la promozione di modelli sostenibili di produzione e di consumo tramite l'individuazione di politiche *ad hoc* e procedure di valutazione di impatto ambientale anche per i piani e i programmi che abbiano un impatto strategico sull'ambiente; misure commerciali tese a diminuire il debito dei Paesi in via di sviluppo e la creazione di un fondo mondiale per la solidarietà di natura volontaria; la tutela di obiettivi quali i diritti umani e le libertà fondamentali; lo sviluppo di parametri volti a prevenire il degrado ambientale e l'applicazione del principio di precauzione da parte dell'autorità pubblica responsabile della tutela del bene collettivo; la promozione dell'internalizzazione dei costi per la tutela dell'ambiente e l'uso di strumenti economici per la tutela ambientale, tenendo presente che coloro che inquinano dovrebbero sopportarne i costi e considerando l'interesse pubblico, il buon andamento del commercio internazionale e degli investimenti; la notifica tempestiva agli altri Stati delle catastrofi naturali o di altre situazioni di emergenza che possano produrre effetti nocivi sull'ambiente. Il documento però si limita a riproporre il programma di Agenda 21 senza alcuna innovazione in tale ambito.

M.E. Grasso, *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, cit., 7-8.

¹¹⁵ La Partnership fra i governi e i portatori di interesse è un documento per i privati che prevede la creazione di iniziative volontarie da parte dei portatori di interesse, allo scopo di concorrere alla strategia per lo sviluppo sostenibile, così da rinforzare l'azione dei governi. *Ivi*, 8.

¹¹⁶ Risoluzione A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, United Nations General Assembly (UNGA), *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

L'Agenda definisce un nuovo quadro di riferimento per lo sviluppo sostenibile, incentrato su 17 obiettivi e 169 traguardi da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030¹¹⁷.

¹¹⁷ La dottrina si è interrogata circa la natura giuridica degli SDGs. La considerazione principale si muove intorno alla domanda se si tratti di norme di *soft law*, oppure di mere enunciazioni politiche, quindi mancanti di rilevanza giuridica.

In letteratura, French fu il primo a occuparsi della questione riguardante la natura giuridica degli SDGs. Egli sostenne che gli SDGs rappresentano una dichiarazione politica, priva di rilevanza giuridica.

Altri invece ritennero che gli SDGs si situerebbero al livello più di *soft law*. Gli SDGs sarebbero quindi individuabili quali tipologia di norme che non contengono obblighi vincolanti all'interno della categoria delle disposizioni di *soft law*, prevedendo obiettivi che siano più simili a delle aspirazioni, invece di definire specifici risultati da perseguire.

Ancora, secondo una parte della dottrina, alcuni degli SDGs potrebbero essere definiti quali norme di *soft law*. Soprattutto in relazione all'Agenda 2030 che possiede peculiarità tali da poterla considerare come una vera e propria espressione della *soft law*, in quanto è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed esprime il principio dello sviluppo sostenibile nei rapporti internazionali tra gli Stati. In particolare, gli SDGs potrebbero essere considerati quali norme di *soft law* in forza della relazione esistente tra gli SDGs e altre norme vincolanti di diritto internazionale. Ad esempio, gli SDGs potrebbero essere visti quali strumenti per permettere l'interpretazione e la corretta attuazione del diritto internazionale dell'ambiente, presenti in strumenti giuridici pattizi preesistenti.

Ancora, la dottrina ritiene che sia possibile riconoscere rilevanza giuridica agli SDGs, nell'ambito delle disposizioni di *soft law*, nonostante venga messo in luce il contenuto indefinito e prevalentemente di natura politica della maggior parte degli obiettivi e dei target previsti dagli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030.

Per un'interessante e approfondita disamina del tema si veda M. Montini, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., 1-21; D. French, *The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and "Re-Imaginations of International Law"*, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2017, 164-165; A. Persson, N. Weitz, M. Nilsson, *Follow-up and review of the*

Parallelamente, nel dicembre 2015 durante la XXI Conferenza delle Parti della Convenzione quadro sui cambiamenti climatici (UNFCCC) è stato sottoscritto l'Accordo di Parigi. L'Accordo si pone come scopo comune quello di contenere il riscaldamento globale al di sotto dei 2°C rispetto ai livelli preindustriali, facendo il possibile affinché si mantenga entro 1,5°C.

Sempre a livello internazionale, nel luglio 2015 viene adottata l'Agenda di Addis Abeba nel quale si definisce un quadro globale per il finanziamento delle politiche di sostenibilità. Il documento racchiude più di cento misure volte a generare investimenti per affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali con le quali la comunità internazionale si deve confrontare.

In ambito internazionale, si assiste a un percorso evolutivo del concetto di sviluppo sostenibile e del suo contenuto. Difatti, si passa da un approccio antropocentrico promosso dal Rapporto Brundtland e incentrato sul bilanciamento tra gli interessi socioeconomici e la protezione dell'ambiente, a un concetto più ampio, inclusivo di più percorsi di sviluppo che integrino la dimensione economica, sociale e ambientale dello sviluppo sostenibile.

Nell'ambito del diritto europeo, invece, nel 1992 le istituzioni europee adottarono il concetto di sviluppo sostenibile attraverso l'accordo di Maastricht e, nel 1993 approvarono il Quinto Piano d'azione per l'ambiente, condizione necessaria per poter attuare Agenda 21.

Sustainable Development Goals: alignment vs. internalization, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 25(1), 2016, 59-60; W. Scholtz, M. Barnard, *The Environment and the Sustainable Development Goals: 'We are on a Road to Nowhere'*, in *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, D. French, L. J. Kotzé (a cura di), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018, 227-230.

Il principio dello sviluppo sostenibile fu poi inserito nel Trattato di Amsterdam nel 1997. Tale Trattato rafforzava le garanzie derivanti dall'Atto unico e dal Trattato sull'Unione europea (TUE) introducendo nel Trattato che istituisce la Comunità economica europea la nozione di sviluppo sostenibile e aggiungendo un articolo. Il principio dello sviluppo sostenibile è stato inserito nel preambolo e negli obiettivi del TUE e nell'articolo 2 del trattato istitutivo la Comunità europea¹¹⁸, che ne stabilisce i compiti. Il nuovo articolo 6 del trattato che istituisce la Comunità europea¹¹⁹ iscrive tra i principi del trattato l'integrazione delle esigenze dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie, che figurano all'articolo 174 (ex articolo 130 R). Inoltre, l'articolo 6 citato afferma che tale integrazione è uno dei mezzi per promuovere lo sviluppo sostenibile.

Il nuovo articolo va letto congiuntamente con la dichiarazione sulla valutazione dell'impatto ambientale allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha predisposto il trattato di Amsterdam, in cui si stabilisce che la Commissione si impegna a

¹¹⁸ Articolo 2 (ex articolo 2) del Trattato che istituisce la Comunità europea:

«La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri».

¹¹⁹ Articolo 6 (ex articolo 3 C) del Trattato che istituisce la Comunità europea:

«Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

disporre degli studi di impatto quando presenta proposte che possano incidere sull'ambiente.

Alla luce di quanto detto, le norme di principio dell'Ue pongono in rilievo come gli Stati abbiano riconosciuto la competenza dell'Unione europea estendendo le politiche e le azioni comunitarie allo sviluppo sostenibile. In particolare, l'art. 2 del Trattato istitutivo CE nello stabilire i compiti della Comunità evidenzia il concetto di «crescita sostenibile», ovvero una crescita economica che sia in grado di migliorare la qualità ambientale, tutelare la salute umana e garantire un uso equilibrato e proporzionato delle risorse.

Lo sviluppo sostenibile è presente anche nella Costituzione europea. Il Preambolo afferma la volontà di operare in considerazione dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza della responsabilità verso le generazioni future¹²⁰. Tra gli obiettivi che si prefigge l'Ue, il comma 3 dell'art. 3 TUE afferma che l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, attraverso una crescita economica equilibrata, un'economia sociale di mercato

¹²⁰ Nel libro *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale* viene evidenziato come l'inquadramento giuridico del riferimento alle generazioni future e della responsabilità intergenerazionale ponga questioni di difficile soluzione, in quanto «più facili da intuire e da percepire nella loro ineludibilità, che non da sistemare in modo appagante e - meno che mai- definitivo». Dello scritto colpisce la riflessione circa la non auto-evidenza del concetto di generazioni future, sottolineando come in alcuni settori ci si trovi dinnanzi a una intergenerazionalità c.d. contestuale, per cui generazioni presenti e future convivono, condividendo stadi diversi dello stesso problema, come può essere negli esempi portati, del debito pubblico e del sistema pensionistico.

L'incertezza colpisce anche l'oggetto della tutela per le generazioni future, con la difficoltà di dare all'ambito una caratterizzazione definita e definitiva.

R. Bifulco, A. D'Aloia, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), Napoli, 2008, IX-XXXV.

che sia altamente competitiva e che punti alla piena occupazione e al progresso sociale, attraverso, anche, un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Inoltre, l'Unione europea favorisce il progresso scientifico e tecnologico. In riferimento allo sviluppo sostenibile sono poi seguiti una serie di provvedimenti comunitari volti a delineare una strategia a lungo termine per accordare le politiche sullo sviluppo sostenibile sul piano ambientale, economico e sociale, per migliorare il benessere e le condizioni di vita delle generazioni presenti e di quelle future. A titolo esemplificativo, si ricorda la Strategia europea di sviluppo sostenibile del Consiglio europeo di Göteborg (2001), l'approvazione del Sesto programma d'azione per l'ambiente (2002), la Comunicazione della Commissione *Verso un piano d'azione per le tecnologie ambientali* (2003), la Comunicazione *Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali* (2003), la Comunicazione *Paesi in via di sviluppo, commercio internazionale e sviluppo sostenibile: il ruolo del sistema delle preferenze generalizzate della Comunità per il decennio 2006/2015* (2004), *Europa 2020: una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* [COM(2010) 2020]¹²¹.

¹²¹ Commissione europea, *Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 2010.

Questa Comunicazione assume rilevanza perché delinea la crescita europea individuando delle priorità: la promozione di un'economia più efficiente, verde, inclusiva e competitiva. Inoltre, si sottolinea come una maggiore capacità di ricerca, sviluppo e innovazione in ogni settore dell'economia, accompagnata a un uso più efficiente delle risorse possano apportare miglioramenti significativi alla competitività, anche attraverso la creazione di posti di lavoro. Ancora, la Comunicazione affronta il tema della riduzione delle emissioni di carbonio, anche attraverso un proficuo investimento nelle nuove tecnologie.

A livello nazionale, gli Stati membri dovranno porre in essere una serie di misure, tra le quali: ridurre le sovvenzioni che impattano negativamente sull'ambiente limitando le eccezioni verso coloro che sono socialmente

Il tema dello sviluppo sostenibile diviene un obiettivo fondamentale da perseguire e, a seguito dell'Agenda 2030 il Consiglio dell'UE emana due Conclusioni per l'attuazione interna dell'Agenda 2030 che sottolineano l'importanza di raggiungere lo sviluppo sostenibile nella triplice dimensione economica, sociale e ambientale in maniera equilibrata e integrata.

Le Conclusioni sono state adottate nel giugno del 2017 dando mandato alla Commissione di stabilire, entro la metà del 2018, una strategia di attuazione che preveda misure concrete e, al contempo, individuare le lacune per attuare l'Agenda 2030 in tutte le politiche dell'UE.

Nell'aprile 2019, con l'adozione delle Conclusioni *Verso un'Unione sempre più sostenibile entro il 2030* da parte del Consiglio Affari Generali, si affida alla Commissione Europea la presentazione di nuove, tangibili proposte per definire un quadro strategico per attuare l'Agenda 2030 a livello europeo. Nelle Conclusioni si evidenzia come lo sviluppo sostenibile sia considerato al centro dell'Unione europea, secondo quanto previsto dai trattati e dai principi dell'Agenda 2030, considerati come radicati nei principi e nei valori su cui si basa l'Ue. L'attuazione dell'Agenda 2030 è considerata come essenziale sia per i valori sui cui si fonda l'Unione europea che per il futuro dell'Europa¹²².

bisognosi, utilizzare gli incentivi fiscali e gli appalti per adeguare i metodi di produzione e di consumo, creare infrastrutture *smart*, che siano interconnesse nei settori del trasporto e dell'energia e utilizzare i fondi strutturali per investire nell'efficienza energetica degli immobili pubblici.

¹²² Lo sviluppo sostenibile si sposa anche con altre tematiche quali l'energia e la mobilità. A titolo esemplificativo e non esaustivo si citano: il Libro verde *Energia per il futuro: Le fonti energetiche rinnovabili* adottato dalla Commissione europea nel 1996. Il Libro verde delineava una strategia intesa a promuovere l'inserimento nel mercato di importanti fonti di energia rinnovabile quali eolica, solare, biomassa ed energia idraulica.

1.3. Sostenibilità e politiche europee: il Green Deal europeo

Assume poi un ruolo fondamentale il *Green Deal europeo*¹²³, quale risposta da parte dell'Ue alle richieste di un futuro più sostenibile per le nuove generazioni¹²⁴.

La Direttiva 93/76/CEE del Consiglio, del 13 settembre 1993, intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica; la Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio; la Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE; la Direttiva 2009/30/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che modifica la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda le specifiche relative a benzina, combustibile diesel e gasolio nonché l'introduzione di un meccanismo inteso a controllare e ridurre le emissioni di gas a effetto serra, modifica la direttiva 1999/32/CE del Consiglio per quanto concerne le specifiche relative al combustibile utilizzato dalle navi adibite alla navigazione interna e abroga la direttiva 93/12/CEE; la Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

Infine, è importante ricordare a parte la Direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra. La Direttiva contiene il c.d. pacchetto 20-20-20 con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas serra del 20%, aumentare al 20 % la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e avere il 20 % di risparmio energetico entro il 2020.

¹²³ COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*.

¹²⁴ Per maggiori approfondimenti si veda https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it#Highlights.

Il *Green Deal europeo* rappresenta un insieme di provvedimenti e di iniziative politiche, proposte dalla Commissione Europea con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050. Questo programma d'azione si pone il coraggioso obiettivo di effettuare un salto significativo, rispetto al passato, degli obiettivi europei puntando a una trasformazione radicale dell'economia dell'Ue per assicurarne la piena neutralità climatica entro il 2050. Tale scopo diviene vincolante per tutti gli Stati membri grazie alla prima Legge Europea per il Clima, proposta dalla Commissione europea all'inizio del 2020¹²⁵. Il

¹²⁵ COM (2020) 80 final 2020/0036 (COD) del 4 marzo 2020, Proposta di *Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (UE) 2018/1999 (Legge europea sul clima)*.

Il 12 dicembre 2019 il Consiglio europeo ha approvato l'obiettivo di raggiungere l'impatto climatico zero entro il 2050, in linea con gli scopi posti dall'Accordo di Parigi.

Il 4 marzo 2020 la Commissione europea ha adottato la sua proposta di legge europea sul clima, in qualità di parte importante del Green Deal europeo. Ancora, il 17 settembre 2020 la Commissione ha adottato una proposta che modifica la sua proposta iniziale per includere un obiettivo UE riveduto di riduzione delle emissioni di almeno il 55% entro il 2030.

Il 10 e l'11 dicembre 2020, nelle sue conclusioni il Consiglio europeo ha approvato un obiettivo UE vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra pari ad almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Il 17 dicembre 2020 il Consiglio ha adottato un orientamento generale sulla proposta di legge europea sul clima. In seguito, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno iniziato una serie di negoziati informali per giungere a un accordo sul testo definitivo.

Il 21 aprile 2021 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo politico provvisorio sulla proposta. Il 24 giugno 2021 il Parlamento europeo ha adottato la sua posizione in prima lettura della normativa europea e, il 28 giugno 2021 il Consiglio ha adottato la sua posizione in prima lettura sulla normativa europea sul clima concludendo così la procedura di adozione dell'atto che pone come obiettivo nella legislazione la neutralità climatica dell'UE entro il 2050.

percorso della neutralità climatica prevede il rispetto di diverse tappe intermedie, con il fine di ridurre le emissioni nette di gas a effetto serra (GHG) entro il 2030, dal 40% ad almeno il 55%, rispetto ai livelli del 1990.

Il piano di azione del *Green Deal europeo* prevede l'attuazione di numerose iniziative e proposte di nuove misure legislative in diversi ambiti, in un'ottica di economia circolare, interessando i settori dell'energia, dei trasporti, delle risorse idriche, del suolo, della biodiversità e dell'agricoltura. Gli interventi proposti si pongono come obiettivo quello di avere un impatto positivo sulle politiche in materia di clima.

Il *Green Deal europeo* riflette la mutata sensibilità dei cittadini europei ai cambiamenti climatici e alla tutela dell'ambiente. Difatti, secondo il sondaggio Eurobarometro 513 del 2021, il 93% degli intervistati considera il cambiamento climatico un problema grave e il 78% lo considera molto grave. Il sondaggio evidenzia che i cittadini europei ritengono che il cambiamento climatico sia il problema più grave che il mondo debba affrontare. Secondo i dati riportati, oltre un quarto degli europei (29%) ha scelto il cambiamento climatico (18%), il deterioramento della natura (7%) o i problemi di salute dovuti all'inquinamento (4%) come il problema più grave che vada affrontato.

La maggior parte degli intervistati, ovvero circa il 90%, concorda sulla necessità di ridurre al minimo le emissioni di gas a effetto serra e di compensare le emissioni rimanenti, con l'obiettivo di rendere l'economia europea neutrale, dal punto di vista climatico, entro il 2050¹²⁶.

Il 12 luglio 2021 è stato pubblicato nella GUUE il regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

¹²⁶ Ancora, i dati forniti dallo Special Eurobarometer 513, *Climate Change*, marzo-aprile 2021 riportano che l'87% afferma che l'Ue debba fissare obiettivi

Per dare luogo alla transizione verso la neutralità climatica e prima dell'emergenza Covid-19, la Commissione aveva previsto la necessità di un investimento incrementale di circa 260 miliardi di euro l'anno entro il 2030¹²⁷. Inoltre, la Commissione aveva proposto un piano di investimenti per l'Ue, noto come il *Piano di Investimenti del Green Deal europeo* con il fine di mobilitare investimenti ulteriori, necessari per il conseguimento degli obiettivi ambientali e sociali posti dall'Ue. In particolare, il piano di investimenti per un'Ue più sostenibile impegnava, attraverso il bilancio dell'UE, investimenti sostenibili privati e statali per circa mille miliardi di euro¹²⁸.

ambiziosi per aumentare le energie rinnovabili e sostenere l'efficienza energetica e, sempre l'87% dei cittadini europei concorda che affrontare il cambiamento climatico dovrebbe essere una priorità per migliorare la salute pubblica.

Il 92% degli intervistati ritiene importante che il proprio governo nazionale intervenga proponendosi obiettivi ambiziosi per aumentare la quantità di energia rinnovabile utilizzata e l'87% ritiene che i governi debbano fornire sostegno per migliorare l'efficienza energetica entro il 2030. Allo stesso tempo, il 75% dei cittadini europei afferma che i governi nazionali non stiano facendo il necessario per affrontare adeguatamente il cambiamento climatico.

Infine, l'81% sostiene che si debba fornire un maggiore supporto economico e finanziario pubblico alla transizione verde, anche se ciò significherebbe ridurre i sussidi ai combustibili fossili.

Per maggiori informazioni, https://ec.europa.eu/clima/system/files/2021-07/report_2021_en.pdf.

¹²⁷ In particolare, si veda COM (2019) 285 final del 18 giugno 2019, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Uniti nel realizzare l'Unione dell'energia e l'azione per il clima: gettare le fondamenta della transizione all'energia pulita*, ove, a pagina 18 si riporta che il dato in riferimento alla cifra è stato ricavato dallo scenario EUCO32-32.5, in linea con le principali dinamiche tecnologiche ipotizzate negli scenari EUCO.

¹²⁸ COM (2020) 21 final del 14 gennaio 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e

Il *Green Deal europeo* rappresenta una importante strategia di crescita il cui scopo è quello di dotare l'Unione europea di un'economia moderna, che sia efficiente dal punto di vista delle risorse e che sia competitiva. Oltre agli effetti positivi sull'ambiente, così che a partire dal 2050 non vengano più generate emissioni nette di gas a effetto serra, il *Green Deal europeo* si pone come obiettivo quello di mettere al centro la salute dei cittadini e di rilanciare l'economia europea, in modo che la crescita economica sia dissociata dall'uso delle risorse.

Il *Green Deal europeo* rappresenta una leva fondamentale per fronteggiare, superare e offrire una risposta a livello europeo a seguito della recessione causata dalla pandemia Covid-19. Difatti, grazie al piano per la ripresa *Next Generation EU*¹²⁹ un terzo dei 1800 miliardi di euro di investimenti e il bilancio settennale dell'UE finanzieranno il *Green Deal europeo*.

In questo contesto è importante evidenziare l'adozione del regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021-2027. L'accordo è stato raggiunto nel dicembre 2020, con la previsione di un bilancio di 1074,3 miliardi di euro per l'UE-27 a prezzi 2018, inclusa l'integrazione del Fondo europeo di sviluppo. Insieme al *Next Generation EU* è possibile fornire finanziamenti pari a 1800 miliardi di euro a sostegno della ripresa dalla pandemia Covid-19 e di tutti i settori d'intervento, in cui rientra anche la transizione verde e digitale¹³⁰.

sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Piano di investimenti per un'Europa sostenibile, Piano di investimenti del Green Deal europeo*.

¹²⁹ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dopo la crisi COVID-19, GU L 433I del 22.12.2020, Rettifica, GU L 077 del 5.3.2021.

¹³⁰ Per maggiori informazioni, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press->

L'accordo raggiunto rappresenta un importante passaggio per l'Unione europea, poiché consente per la prima volta, forme di indebitamento a fini redistributivi¹³¹.

Inoltre, il già menzionato *Next Generation EU* prevede diversi strumenti di sostegno agli Stati membri¹³², tra cui in particolare si evidenziano il *React-EU* e il *Recovery and Resilience Facility (RRF)*¹³³. Il primo è concepito per un breve termine, dal 2021 al 2022, con il fine di aiutare gli Stati membri nella fase iniziale di rilancio delle proprie economiche. Invece, il secondo strumento ha una durata maggiore, dal 2021 al 2026 e prevede una dotazione pari a 672,5 miliardi di euro, di cui 312,5 miliardi sono sovvenzioni e 360 miliardi prestati a tassi agevolati. I fondi europei sono destinati al finanziamento di investimenti e di riforme, per progetti presentati dai singoli Stati membri entro aprile 2021, all'interno di appositi *Piani nazionali per la ripresa e la resilienza* (PNRR). Il Regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza¹³⁴ evidenzia i pilastri sui quali i PNRR si dovranno focalizzare: la transizione verde, la trasformazione digitale, la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la coesione sociale e territoriale, la salute e resilienza

[releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/](https://ec.europa.eu/press/press-room/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/)

¹³¹ C. Poletti, *La visione europea del Green Deal*, in *Rapporto 2021*, cit., 237 ss.

¹³² In tutto, il *Next Generation EU* si articola in sette programmi: *Recovery and resilience facility (RRF) Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, *Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe (REACT-EU)*, *Horizon Europe*, *InvestEU*, *Fondo agricolo per lo sviluppo rurale*, *Just transition Fund (JTF)*, *RescEU*.

¹³³ Il RRF tra i vari obiettivi pone il sostegno degli interventi che contribuiscono ad attuare l'Accordo di Parigi e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, in linea con il *Green Deal europeo*.

¹³⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 18.2.2021.

economica, sociale e istituzionale e, infine, le politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

Il pilastro riguardante la transizione verde è una conseguenza del *Green Deal europeo* e dello scopo posto dall'Ue di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050, anche riducendo le emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto al 1990, entro il 2030.

Il *Next Generation EU* prevede che un minimo del 37% della spesa per investimenti e riforme programmata nei PNRR debba essere posta a sostegno degli obiettivi climatici. Tutti gli investimenti e le riforme previste dai piani devono rispettare il principio del *Do No Significant Harm* (DNSH) ovvero, del non arrecare danni significativi all'ambiente¹³⁵.

Il 13 aprile 2022, l'Italia ha ricevuto la prima rata per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia Domani"¹³⁶, che consiste nella cifra di 21 miliardi di euro (10 miliardi di contributo sono a fondo perduto e 11 miliardi sono stati erogati sotto forma

¹³⁵ Il principio in questione prevede che gli interventi previsti dai PNRR degli Stati membri non compromettano l'ambiente. Il rispetto del principio è fondamentale per accedere ai finanziamenti del *Recovery and Resilience Facility* (RRF).

I sei criteri del principio DNSH sono: la mitigazione dei cambiamenti climatici, l'adattamento ai cambiamenti climatici, l'uso sostenibile e la protezione delle risorse idriche e marine, la transizione verso l'economia circolare, con riferimento anche alla riduzione e al riciclo dei rifiuti, la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua o del suolo, la protezione e il ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi. I criteri sono utilizzati per determinare come le diverse attività economiche contribuiscano alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della biodiversità, senza arrecarvi danno alcuno. Tutte le misure previste dai PNRR devono essere conformi al principio DNSH ed è compito degli Stati membri dimostrare il loro rispetto.

¹³⁶ Per prendere visione del PNRR si veda <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> (ultimo accesso novembre 2022).

di prestito)¹³⁷. Nel mese di novembre 2022 è stata versata anche la seconda rata da 21 miliardi di euro per il raggiungimento di 45 traguardi e obiettivi previsti dal PNRR¹³⁸.

I tempi previsti per la realizzazione degli interventi sono altamente sfidanti. Difatti, il 70% delle risorse dovrà essere impegnato entro il 2022, il 30% restante entro la fine del 2023 e speso entro il 2026.

La transizione verso la sostenibilità, posta al centro delle politiche ambientali internazionali ed europee e i tempi stringenti prefissati per spendere i fondi ricevuti per attuare il PNRR richiedono dialogo e collaborazione. La cultura dello sviluppo sostenibile, per il raggiungimento di un'Europa e, un'Italia sostenibile richiedono una nuova *governance* che sia in grado di valutare una molteplicità di parametri, che tengano conto anche della necessaria integrazione della prospettiva ambientale nelle strategie di sviluppo economico e sociale. Per essere percorribile, la transizione verso la sostenibilità ambientale, sociale ed economica ha bisogno di tecnologie, capitali, certezza normativa, relazioni istituzionali ma, anche, del coinvolgimento delle popolazioni interessate, attraverso un dialogo trasparente che tenga conto delle esigenze dei soggetti coinvolti e valuti gli

¹³⁷ La prima rata, che segue l'erogazione di 24,9 miliardi avvenuta a titolo di prefinanziamento nell'agosto 2021, ha un valore complessivo di circa 24,1 miliardi di euro. Una parte dei contributi è a fondo perduto, pari a 11,5 miliardi di euro e una parte dei contributi è di prestiti pari a 12,6 miliardi di euro. L'importo effettivamente versato di 21 miliardi di euro è al netto di una quota che la Commissione trattiene su ogni rata di rimborso, pari al 13% del prefinanziamento ricevuto ad agosto 2021 dall'Italia. <https://italiadomani.gov.it/it/news/pnrr--all-italia-la-prima-rata-da-21-miliardi-di-euro.html#:~:text=La%20prima%20rata%2C%20che%20segue,pari%20a%2012%2C6%20miliardi> (ultimo accesso novembre 2022).

¹³⁸ <https://www.mef.gov.it/inevidenza/PNRR-Commissione-Ue-versa-seconda-rata-da-21-miliardi.-Raggiunti-45-traguardi-e-obiettivi/> (ultimo accesso novembre 2022).

impatti positivi delle modifiche in atto¹³⁹. Il valore del dialogo trasparente darebbe vita a un rapporto responsabile tra il cittadino e l'ambiente che lo circonda, basato sulla interazione reciproca attraverso l'adozione di comportamenti e stili di vita responsabili.

2. Il principio dello sviluppo sostenibile: elementi costitutivi e rilevanza giuridica di un principio in continua evoluzione

Lo sviluppo sostenibile è un termine ampio, definibile a ombrello, che racchiude in sé differenti principi e la necessità di dare attuazione e di conciliare esigenze opposte quali la crescita, assieme allo sviluppo tecnologico nel rispetto degli equilibri delle risorse naturali.

Secondo quanto affermato da una parte della dottrina, le tre componenti dello sviluppo sostenibile sono il progresso economico, la protezione ambientale e lo sviluppo sociale¹⁴⁰. Questi tre pilastri sono tra loro collegati, consolidandosi l'un l'altro e la loro integrazione è essenziale per attuare lo sviluppo sostenibile.

Per via dell'ampiezza degli obiettivi posti dal principio dello sviluppo sostenibile non si ha una chiara definizione circa gli elementi costitutivi del principio. Vengono comunque ricondotti al suo interno diversi principi, sia di natura sostanziale che procedurale, tra i quali, in particolare si ricordano: il principio di

¹³⁹ F. Battistelli, *Pandemia, conflitti e transizioni sociali*, in *Energia*, 2, 2020, 6-9. Si veda anche Viglione D., *Introduzione*, in *Rapporto 2021*, cit., 33-36.

¹⁴⁰ M.E. Grasso, *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, cit., 20;
S. Grassi, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale* cit., 183.

solidarietà intergenerazionale, il principio di precauzione e il principio del processo decisionale integrato¹⁴¹.

Secondo la ricostruzione degli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile proposta da una parte della dottrina¹⁴², il principio è composto da quattro elementi: l'uso equo e sostenibile delle risorse naturali che deve guidare il comportamento di tutti gli Stati della comunità internazionale, influenzando altresì le norme di diritto internazionale, in qualità di norma programmatica; l'equità inter-generazionale, in qualità di norma programmatica che deve guidare gli Stati verso l'attuazione delle proprie politiche e normative nazionali, tenendo conto delle esigenze delle generazioni future; l'equità intra-generazionale, vista come necessità per gli Stati di considerare gli interessi e le esigenze degli altri Stati e della comunità internazionale, così da garantire a tutti la possibilità di soddisfare i propri bisogni. Infine, il quarto elemento costitutivo è rappresentato dal principio di integrazione, di cui al Principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992. Secondo questo principio le esigenze della tutela ambientale vanno integrate e bilanciate con quelle di natura socioeconomica. In particolare, tale integrazione

¹⁴¹ È interessante notare quanto affermato da John C. Dernbach nel suo articolo *Achieving Sustainable Development: The Centrality and Multiple Facets of Integrated Decisionmaking*, che ritiene che la maggior parte delle riflessioni in ambito accademico riguardanti lo sviluppo sostenibile si incentrano sulla equità intergenerazionale e sul principio di precauzione. Per dare effettività e concretezza allo sviluppo sostenibile Dernbach ritiene che si debba riconoscere che un principio, ovvero il processo decisionale integrato, tenga uniti gli altri principi. Difatti, l'Autore ritiene che il processo decisionale integrato assicuri che gli obiettivi ambientali siano inclusi e, per l'appunto, integrati nel processo decisionale per lo sviluppo, senza che siano trattati separatamente.

John C. Dernbach, *Achieving Sustainable Development: The Centrality and Multiple Facets of Integrated Decisionmaking*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Volume 10, Issue 1, Winter 2003, 247-285.

¹⁴² P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, II ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003, 253- 256.

dovrebbe operare nell'ambito di piani, programmi e progetti riguardanti lo sviluppo sostenibile che coinvolgano sia le giurisdizioni nazionali che internazionali.

Ancora, secondo un diverso orientamento dottrinale il principio dello sviluppo sostenibile si compone dei principi sostanziali contenuti negli artt. da 3 a 8 e dei principi procedurali contenuti negli artt. da 10 a 17 della Dichiarazione di Rio del 1992. I principi sostanziali riguardano: l'uso sostenibile delle risorse naturali, l'integrazione della protezione ambientale nello sviluppo economico, il diritto allo sviluppo e l'equità nell'allocatione delle risorse sia a livello intra-generazionale che intergenerazionale. I principi procedurali, invece, riguardano la partecipazione pubblica al processo decisionale, l'accesso alle informazioni, la cooperazione tra gli Stati e la valutazione di impatto ambientale. Secondo tale orientamento dottrinale, i principi procedurali e sostanziali contenuti nella Dichiarazione di Rio e sopra menzionati avrebbero come unico scopo quello di essere parte di un quadro giuridico unitario, finalizzato al perseguimento dello sviluppo sostenibile¹⁴³.

Per via dell'ampiezza degli obiettivi posti dal principio dello sviluppo sostenibile non si ha una chiara definizione giuridica.

Il dibattito, circa la sua rilevanza giuridica è ancora in corso mancando uniformità di vedute.

Una parte della dottrina ritiene che il principio in questione sia un principio giuridico, con effetti giuridici vincolanti¹⁴⁴, che andrebbe annoverato tra i principi generali di diritto

¹⁴³ A. Boyle, D. Freestone, *Introduction*, in *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, A. Boyle & D. Freestone (a cura di), Oxford University Press, Oxford, 1999, 16; P. Birnie, A. Boyle, C. Redgwell, *International Law and the Environment*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2009, 127.

¹⁴⁴ K. Bosselmann, *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, II ed., Routledge, Abingdon, 2017, 56-57.

internazionale, *ex art. 38* dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia¹⁴⁵. Il contenuto normativo del principio andrebbe ricondotto all'integrazione tra gli interessi economici, sociali e ambientali riguardanti le generazioni presenti e quelle future, con i limiti definiti da alcune funzioni ecologiche essenziali. Il riconoscimento da parte della giurisprudenza e del diritto nazionale e internazionale rappresenterebbe una forma di *opinio iuris communis* che attribuirebbe al principio lo *status* di principio generale di diritto internazionale. Questo comporterebbe la capacità di influire sulle politiche nazionali e di orientare le decisioni delle corti e dei tribunali internazionali¹⁴⁶.

Un'interessante posizione dottrinale ritiene che gli elementi caratterizzanti il principio dello sviluppo sostenibile non farebbero sorgere in capo agli Stati un "obbligo di risultato",

¹⁴⁵ Per un maggiore approfondimento sul tema si veda C. Voigt, *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, in *Legal Aspect of Sustainable Development*, D. Freestone (General Editor), vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009; C. Voigt, *The principle of sustainable development: Integration and ecological integrity*, in *Rule of Law for Nature: New Dimensions and Ideas in Environmental Law*, C. Voigt (a cura di), Cambridge University Press, Cambridge, 2013.

¹⁴⁶ «Sustainable development has a normative content that is defined by the reconciliation of present and future economic, social and environmental interests within the limits set by certain essential ecological functions. Sustainable development has been recognized widely both by international and national legislatures and jurisprudential practice. This general recognition of its normative content can be understood as forming an *opinio juris communis*. The classification of sustainable development as a general principle of law according to Article 38.1(c) of the Statute of the International Court of Justice is thus legitimized by its widespread use in many national legal systems and in international law – signifying a common conscience – and the jurisprudence of international courts and tribunals, as well as by its moral necessity».

C. Voigt, *The principle of sustainable development: Integration and ecological integrity*, cit., 154.

piuttosto un “obbligo di mezzi” in merito alla sua concreta attuazione¹⁴⁷. Secondo questo orientamento, il principio dello sviluppo sostenibile già costituisce un principio di diritto consuetudinario, anche se si tratterebbe di un principio molto generale, che richiederebbe una valutazione caso per caso¹⁴⁸.

Altri autori riconoscono rilevanza giuridica allo sviluppo sostenibile ma non lo ritengono un vero e proprio principio giuridico, da cui scaturiscono obblighi vincolanti. Gli viene infatti attribuito il carattere di obiettivo di politica economica e ambientale a cui gli Stati e le organizzazioni internazionali devono tendere. Secondo questo orientamento dottrinale il principio in esame ha natura giuridica ma nei limiti in cui esercita

¹⁴⁷ V. Barral, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law* (EJIL), vol. 23, 2012, 377-400.

¹⁴⁸ In particolare, Barral afferma che pur mancando un chiaro riconoscimento giurisprudenziale dello sviluppo sostenibile come obbligo consuetudinario, tuttavia, «one can still test whether sustainable development meets customary requirements which, according to Article 38(1)(b) of the ICJ Statute, are the existence of a general practice (state practice), accepted as law (opinio juris). Whereas traditionally customs come to be formed because the constancy of the conduct of states results in their belief that such conduct has become obligatory, as far as sustainable development is concerned, as well as most modern international environmental law, states first come to believe in the necessity to create the rule, rather than in its existence. (...) States' opinio juris on the binding nature of sustainable development can thus result from the wealth of resolutions, declarations, gentlemen's agreements, programmes of action, international and national judicial decisions, national legislation, and conventional provisions referring to it, at least in so far as these formulations are in the form of sufficiently similar legal rules. (...) Despite clear judicial confirmation, it can thus be concluded that sustainable development, as an objective, already constitutes a principle of customary law, even if this principle is a very general one, with a high degree of abstraction and which requires case by case substantiation».

V. Barral, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, cit., 387-388.

una normatività interstiziale - *interstitial normativity* –¹⁴⁹ definendolo anche come un meta-principio, in quanto agirebbe basandosi su altre norme e su altri principi¹⁵⁰.

Altri, si riferiscono allo sviluppo sostenibile come a un *multifaceted concept*, ovvero a un concetto con più dimensioni, che comprende una serie di principi contraddistinti dallo scopo comune del perseguimento della sostenibilità dello sviluppo¹⁵¹.

Per soffermarsi brevemente su quanto detto, occorre osservare che il principio dello sviluppo sostenibile si presenta come un concetto che si afferma nel panorama internazionale, grazie a documenti non giuridicamente vincolanti che si pongono l'obiettivo di sensibilizzare la comunità internazionale verso la necessità di integrare l'ambiente nelle politiche di sviluppo socioeconomico.

Secondo la posizione assunta da una parte della dottrina nazionale non ci si dovrebbe soffermare troppo sulla rilevanza giuridica dello sviluppo sostenibile. Il contenuto ampio e indeterminato del principio e la sua natura elastica e dinamica non rendono possibile "crystallizzarlo" nel tempo, secondo il criterio di formazione delle norme internazionali grazie alla reiterazione di comportamenti che portano alla formazione dell'obbligatorietà sociale di tali condotte. A parere di questo orientamento, lo sviluppo sostenibile costituirebbe piuttosto «un metodo, un processo per integrare

¹⁴⁹ V. Lowe, *Sustainable Development: Treaty, Custom and the Cross-fertilization of International Law*, in *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, A. Boyle & D. Freestone (a cura di), cit., 30- 31.

¹⁵⁰ *Ivi*, 31.

¹⁵¹ N. Schrijver, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des Cours, The Hague Academy of International Law*, vol. 329, 2007, 366.

considerazioni ambientali nelle politiche dello sviluppo e della regolazione del mercato»¹⁵².

Lo sviluppo sostenibile potrebbe quindi essere definito come una sorta di processo-obiettivo, che assume volta per volta la natura sia di un obiettivo programmatico, sia di un criterio procedurale per la formazione delle decisioni politiche affinché la tutela dell'ambiente sia integrata nelle politiche di sviluppo, la cui più grande sfida è rappresentata dalla possibilità di rendere lo sviluppo sostenibile operativo.

Affinché il principio in questione si concretizzi, dando attuazione alle politiche che favoriscono lo sviluppo sostenibile sono state individuate quattro formule: 1. *Inclusività*, secondo cui la *governance* dello sviluppo sostenibile deve garantire la partecipazione di tutta la società civile, che possa partecipare alla progettazione ambientale attraverso dibattiti pubblici aperti; 2. *Integrazione*, funzionale a diminuire la frammentazione decisionale nelle politiche a favore dello sviluppo sostenibile per garantire maggiore razionalità dei processi politico-amministrativi; 3. *Approccio proattivo*, secondo cui le istituzioni devono valutare *ex ante* le conseguenze delle decisioni prese a livello pubblico e privato, verificando che vi sia un impatto sostenibile inerente alle stesse decisioni; 4. *Riflessività*, secondo cui le istituzioni monitorano gli effetti dei propri provvedimenti attraverso una valutazione critica delle azioni che vengono svolte¹⁵³.

¹⁵² F. Francioni, *Sviluppo sostenibile e principi di Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, P. Fois (a cura di), Napoli, 2007, 43.

¹⁵³ L. Lanzalaco, *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Messina P. (a cura di), Padova, 2009.

A integrazioni di quanto detto in merito alla *governance* dello sviluppo sostenibile si evidenzia che l'inserimento delle conoscenze scientifiche nelle procedure di formazione delle norme tecniche garantirebbe una concreta

Lo sviluppo sostenibile ha natura dinamica e coinvolge la collettività, attraverso una responsabilità condivisa. Quando è visto come un obiettivo programmatico si accosta maggiormente al principio di equità se, invece, è visto come processo si accosta al principio di integrazione. La nozione dello sviluppo sostenibile contesta i modelli di sviluppo affermatasi fino a oggi e rappresenta un principio che pone degli obiettivi altamente sfidanti alle società occidentali. Lo sviluppo sostenibile opera su due scale differenti: una scala globale, che vuole perseguire una sostenibilità planetaria, e una scala locale-regionale, che ricerca modelli di sviluppo che garantiscono l'equilibrio tra società e ambiente negli ambiti urbani ed extra-urbani. Si potrebbero dedurre tre nature di cui si compone la sostenibilità: una natura economica, che ha come obiettivo l'efficienza e la crescita, una natura ecologica, che persegue un uso prudente delle risorse

applicazione del principio in questione, a tutela delle generazioni presenti e future e nel rispetto del criterio della precauzione.

Al contempo, quanto detto porta anche a effettuare una riflessione sul rapporto tra l'esercizio della funzione amministrativa e il principio dello sviluppo sostenibile. In particolare, le Regioni hanno un ruolo attivo nell'attuazione dello sviluppo sostenibile. Difatti, in virtù dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza le Regioni innovano la normativa regionale, individuando gli strumenti necessari per coordinare la politica con le esigenze della collettività, dando quindi concreta attuazione allo sviluppo sostenibile.

Per avere una *governance* dello sviluppo sostenibile che sia effettiva è necessario che vi sia un coinvolgimento multilivello, multilaterale e integrato, che poggi le proprie basi sul concetto di equità e che garantisca equilibrio tra la sostenibilità economica, ambientale e sociale.

Per maggiori approfondimenti si veda S. Grassi, *Ambiti della responsabilità e della solidarietà intergenerazionale: tutela dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale* cit.; S. Pedrabissi, *L'attuazione dello sviluppo sostenibile attraverso la funzione amministrativa*, in *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale* cit., 377-399.

naturali e una natura sociale, che poggia le basi sul concetto di equità¹⁵⁴.

In una prospettiva costruttivista, in cui la disciplina giuridica ha il ruolo cardine di ricercare percorsi adattivi tra l'uomo e l'ambiente che lo circonda, lo sviluppo sostenibile rappresenta la chiave di volta intorno alla quale si muovono l'innovazione e il cambiamento¹⁵⁵.

¹⁵⁴ M.E. Grasso, *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, cit., 30.

¹⁵⁵ A tal proposito, è interessante richiamare l'intervento di M.C. Tallacchini all'audizione alla Camera sulla riforma dell'art. 9 della Costituzione, il 9 dicembre 2003:

«Com'è noto, Hart ha riconosciuto alla sopravvivenza il carattere di elemento vincolante il diritto (...). La crisi ecologica aggiunge due elementi inediti all'idea di sopravvivenza: in primo luogo, evidenza che la continuazione della specie umana non può essere scissa dal perdurare della totalità biosferica; inoltre, mostra che la tutela della biosfera passa attraverso un ampliamento della consapevolezza umana, l'acquisizione di una coscienza di specie, di un senso di appartenenza biologico-culturale all'umanità (...). Il diritto appare, di fronte alla questione ecologica, essenzialmente come progetto. Una concezione progettuale del diritto è spiccatamente relazionale perché stabilisce un legame di ridefinizione continua tra soggetto e oggetto. Essa consiste nel fatto che il diritto può garantire dinamicamente lo scopo di sopravvivenza, sia adeguando costantemente il proprio agire alle nuove conoscenze sia modulando la presenza in relazione alle nuove incertezze».

M.C. Tallacchini, Intervento all'Audizione sulla riforma dell'articolo 9 della Costituzione, Camera dei deputati, Commissione affari costituzionali, 9 dicembre 2003, in *federalismi.it*, 15, 2003.

Con la Legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1 vengono modificati gli artt. 9 e 41 Cost. riconoscendo un esplicito rilievo alla tutela dell'ambiente, sia tra i Principi fondamentali, che nella Costituzione economica. Il nuovo co. 3 dell'art. 9 Cost., nel prevedere che la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», delinea un principio di azione dei pubblici poteri volto alla protezione dell'ambiente, che vincola le istituzioni nazionali. Il dettato costituzionale ribadisce a livello nazionale il principio di integrazione delle esigenze ambientali nelle decisioni pubbliche, espresso a livello europeo dall'art. 11 TFUE il quale recita che «Le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente

Il rapporto tra uomo e ambiente si ritrova anche nelle fonti ecclesiastiche. Difatti, al paragrafo 48 dell'Enciclica di Papa Benedetto XVI, *Caritas in Veritate* si asserisce che «Il tema dello sviluppo è oggi fortemente collegato anche ai doveri che nascono dal rapporto dell'uomo con l'ambiente naturale»¹⁵⁶. L'ambiente

devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile». All'art. 9, co. 3 Cost. è interessante notare il richiamo alle generazioni future, nel rispetto di quanto previsto dal principio dello sviluppo sostenibile riconosciuto a livello internazionale, europeo e nazionale.

Allo stesso tempo, la legge costituzionale dell'11 febbraio 2022, n. 1 modifica l'art. 41 Cost. il quale afferma che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno, non solo alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, ma anche alla salute e all'ambiente, con maggiore specificità al terzo comma, il quale recita che «La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali».

Nel Codice dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile è identificato in qualità di principio dall'art. 3-*quater*, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. L'articolo citato lo colloca tra i principi generali delle norme in materia ambientale attribuendogli così un ruolo predominante nell'ambito del governo dell'ambiente.

Si veda M. Allena, *Cosa cambia con l'ambiente tutelato dalla Costituzione*, in *lavoce.info* <https://www.lavoce.info/archives/94827/cosa-cambia-con-lambiente-tutelato-dalla-costituzione/>, 2022 (ultimo accesso ottobre 2022);

B. Tonoletti, *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 2021, 37-51; M. Antonioli, *Sviluppo Sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2019, 201-225; R. Ferrara, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), Milano, 2014, 19 ss.; M. Renna, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2, 2012, 73 ss.; F. Salvia, *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 1998, 235-244.

¹⁵⁶ «48. Il tema dello sviluppo è oggi fortemente collegato anche ai doveri che nascono dal rapporto dell'uomo con l'ambiente naturale. Questo è stato donato da Dio a tutti, e il suo uso rappresenta per noi una responsabilità verso i poveri, le generazioni future e l'umanità intera. Se la natura, e per primo l'essere

umano, vengono considerati come frutto del caso o del determinismo evolutivo, la consapevolezza della responsabilità si attenua nelle coscienze. Nella natura il credente riconosce il meraviglioso risultato dell'intervento creativo di Dio, che l'uomo può responsabilmente utilizzare per soddisfare i suoi legittimi bisogni — materiali e immateriali — nel rispetto degli intrinseci equilibri del creato stesso. Se tale visione viene meno, l'uomo finisce o per considerare la natura un tabù intoccabile o, al contrario, per abusarne. Ambedue questi atteggiamenti non sono conformi alla visione cristiana della natura, frutto della creazione di Dio.

La natura è espressione di un disegno di amore e di verità. Essa ci precede e ci è donata da Dio come ambiente di vita. Ci parla del Creatore (cfr *Rm* 1, 20) e del suo amore per l'umanità. È destinata ad essere «ricapitolata» in Cristo alla fine dei tempi (cfr *Ef* 1, 9-10; *Col* 1, 19-20). Anch'essa, quindi, è una «vocazione». La natura è a nostra disposizione non come «un mucchio di rifiuti sparsi a caso», bensì come un dono del Creatore che ne ha disegnato gli ordinamenti intrinseci, affinché l'uomo ne tragga gli orientamenti doverosi per “custodirla e coltivarla” (*Gn* 2,15). Ma bisogna anche sottolineare che è contrario al vero sviluppo considerare la natura più importante della stessa persona umana. Questa posizione induce ad atteggiamenti neopagani o di nuovo panteismo: dalla sola natura, intesa in senso puramente naturalistico, non può derivare la salvezza per l'uomo. Peraltro, bisogna anche rifiutare la posizione contraria, che mira alla sua completa tecnicizzazione, perché l'ambiente naturale non è solo materia di cui disporre a nostro piacimento, ma opera mirabile del Creatore, recante in sé una “grammatica” che indica finalità e criteri per un utilizzo sapiente, non strumentale e arbitrario. Oggi molti danni allo sviluppo provengono proprio da queste concezioni distorte. Ridurre completamente la natura ad un insieme di semplici dati di fatto finisce per essere fonte di violenza nei confronti dell'ambiente e addirittura per motivare azioni irrispettose verso la stessa natura dell'uomo. Questa, in quanto costituita non solo di materia ma anche di spirito e, come tale, essendo ricca di significati e di fini trascendenti da raggiungere, ha un carattere normativo anche per la cultura. L'uomo interpreta e modella l'ambiente naturale mediante la cultura, la quale a sua volta viene orientata mediante la libertà responsabile, attenta ai dettami della legge morale. I progetti per uno sviluppo umano integrale non possono pertanto ignorare le generazioni successive, ma devono essere *improntati a solidarietà e a giustizia intergenerazionali*, tenendo conto di molteplici ambiti: l'ecologico, il giuridico, l'economico, il politico, il culturale».

è considerato come un dono di Dio verso tutti ma anche come una responsabilità nei confronti dei poveri, delle generazioni future e dell'intera umanità.

Al paragrafo 50 si evidenzia come l'uomo abbia il dovere e la responsabilità di esercitare un governo sulla natura affinché sia rafforzato il rapporto tra essere umano e ambiente¹⁵⁷. L'attenzione viene sempre posta verso le generazioni future e

Benedetto XVI, Lettera Enciclica *Caritas in Veritate* sullo sviluppo umano integrale nella carità e nella verità, Città del Vaticano, 29 giugno 2009.

¹⁵⁷ «50. Questa responsabilità è globale, perché non concerne solo l'energia, ma tutto il creato, che non dobbiamo lasciare alle nuove generazioni depauperato delle sue risorse. All'uomo è lecito esercitare un *governo responsabile sulla natura* per custodirla, metterla a profitto e coltivarla anche in forme nuove e con tecnologie avanzate in modo che essa possa degnamente accogliere e nutrire la popolazione che la abita. C'è spazio per tutti su questa nostra terra: su di essa l'intera famiglia umana deve trovare le risorse necessarie per vivere dignitosamente, con l'aiuto della natura stessa, dono di Dio ai suoi figli, e con l'impegno del proprio lavoro e della propria inventiva. Dobbiamo però avvertire come dovere gravissimo quello di consegnare la terra alle nuove generazioni in uno stato tale che anch'esse possano degnamente abitarla e ulteriormente coltivarla. Ciò implica l'impegno di decidere insieme, «dopo aver ponderato responsabilmente la strada da percorrere, con l'obiettivo di rafforzare quell'*alleanza tra essere umano e ambiente* che deve essere specchio dell'amore creatore di Dio, dal quale proveniamo e verso il quale siamo in cammino». È auspicabile che la comunità internazionale e i singoli governi sappiano contrastare in maniera efficace le modalità d'utilizzo dell'ambiente che risultino ad esso dannose. È altresì doveroso che vengano intrapresi, da parte delle autorità competenti, tutti gli sforzi necessari affinché i costi economici e sociali derivanti dall'uso delle risorse ambientali comuni siano riconosciuti in maniera trasparente e siano pienamente supportati da coloro che ne usufruiscono e non da altre popolazioni o dalle generazioni future: la protezione dell'ambiente, delle risorse e del clima richiede che tutti i responsabili internazionali agiscano congiuntamente e dimostrino prontezza ad operare in buona fede, nel rispetto della legge e della solidarietà nei confronti delle regioni più deboli del pianeta. Uno dei maggiori compiti dell'economia è proprio il più efficiente uso delle risorse, non l'abuso, tenendo sempre presente che la nozione di efficienza non è assiologicamente neutrale».

Benedetto XVI, Lettera Enciclica *Caritas in Veritate*, cit.

verso il rapporto di continua osmosi che si crea tra l'uomo e l'ambiente circostante, dove il degrado ambientale porta alla insoddisfazione nelle relazioni sociali¹⁵⁸.

Il rapporto di interdipendenza reciproca tra l'uomo e l'ambiente viene ribadito anche da Papa Francesco nella Enciclica *Laudato Si* pubblicata il 18 giugno 2015.

Nell'Enciclica Papa Francesco analizza il rapporto tra il clima e lo sviluppo, proseguendo con la sensibilità e l'attenzione dimostrata dalla Santa Sede a questi temi. Il Sommo pontefice, ispirandosi al cantico di San Francesco d'Assisi, esorta alla fraternità tra gli esseri umani e con la natura. Al paragrafo 13 dell'Enciclica, nella parte dedicata all'appello del Papa, si afferma che «La sfida urgente di proteggere la nostra casa comune comprende la preoccupazione di unire tutta la famiglia umana nella ricerca di uno sviluppo sostenibile e integrale, poiché sappiamo che le cose possono cambiare». Ancora, il Papa scrive che «Non ci sono due crisi separate, una ambientale e un'altra sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-ambientale»¹⁵⁹.

¹⁵⁸ «Ogni lesione della solidarietà e dell'amicizia civica provoca danni ambientali, così come il degrado ambientale, a sua volta, provoca insoddisfazione nelle relazioni sociali. La natura, specialmente nella nostra epoca, è talmente integrata nelle dinamiche sociali e culturali da non costituire quasi più una variabile indipendente».

Benedetto XVI, Lettera Enciclica *Caritas in Veritate*, cit., par. 51.

¹⁵⁹ «139. Quando parliamo di “ambiente” facciamo riferimento anche a una particolare relazione: quella tra la natura e la società che la abita. Questo ci impedisce di considerare la natura come qualcosa di separato da noi o come una mera cornice della nostra vita. Siamo inclusi in essa, siamo parte di essa e ne siamo compenetrati. Le ragioni per le quali un luogo viene inquinato richiedono un'analisi del funzionamento della società, della sua economia, del suo comportamento, dei suoi modi di comprendere la realtà. Data l'ampiezza dei cambiamenti, non è più possibile trovare una risposta specifica e indipendente per ogni singola parte del problema. È fondamentale cercare soluzioni integrali, che considerino le interazioni dei sistemi naturali tra loro e con i sistemi sociali. Non ci sono due crisi separate, una ambientale e un'altra

L'Enciclica fa una profonda riflessione sulle questioni ambientali che costituiscono una parte imprescindibile dell'approccio all'«ecologia integrale», che coinvolge più aspetti della dimensione umana e sociale unendo l'ecologia ambientale, economica e sociale, alla cultura, all'«ecologia della vita quotidiana», al rispetto del bene comune e alla solidarietà tra le generazioni. La *Laudato Sì* pone l'attenzione sull'attuale modello di sviluppo invitando ciascuno a impegnarsi in un dialogo per delineare nuovamente l'idea di progresso e favorire uno sviluppo umano integrale di cui beneficino tutti, con particolare attenzione alle fasce più povere e più vulnerabili della popolazione nel pieno rispetto dell'ambiente naturale¹⁶⁰.

La visione *integrata* offerta da Papa Francesco mette in risalto quanto «le conoscenze frammentarie e isolate possono diventare una forma d'ignoranza se fanno resistenza ad integrarsi in una visione più ampia della realtà»¹⁶¹. L'Enciclica rappresenta un

sociale, bensì una sola e complessa crisi socio-ambientale. Le direttrici per la soluzione richiedono un approccio integrale per combattere la povertà, per restituire la dignità agli esclusi e nello stesso tempo per prendersi cura della natura».

Francesco, Lettera Enciclica *Laudato Sì* sulla cura della Casa comune, Città del Vaticano, 18 giugno 2015.

¹⁶⁰ Si veda il paragrafo 49 dell'Enciclica *Laudato Sì*, cit.

¹⁶¹ «138. L'ecologia studia le relazioni tra gli organismi viventi e l'ambiente in cui si sviluppano. Essa esige anche di fermarsi a pensare e a discutere sulle condizioni di vita e di sopravvivenza di una società, con l'onestà di mettere in dubbio modelli di sviluppo, produzione e consumo. Non è superfluo insistere ulteriormente sul fatto che tutto è connesso. Il tempo e lo spazio non sono tra loro indipendenti, e neppure gli atomi o le particelle subatomiche si possono considerare separatamente. Come i diversi componenti del pianeta – fisici, chimici e biologici – sono relazionati tra loro, così anche le specie viventi formano una rete che non finiamo mai di riconoscere e comprendere. Buona parte della nostra informazione genetica è condivisa con molti esseri viventi. Per tale ragione, le conoscenze frammentarie e isolate possono diventare una forma d'ignoranza se fanno resistenza ad integrarsi in una visione più ampia della realtà».

chiaro invito alla riflessione personale e un appello alla solidarietà e alla responsabilità individuale che sfocia in quella collettiva¹⁶².

Francesco, Lettera Enciclica *Laudato Sì* sulla cura della Casa comune, cit.

¹⁶² È interessante notare come l'Enciclica *Laudato Sì* affronti delle tematiche comuni con gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, previsti dall'Agenda 2030.

I 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile sono: 1. Sconfiggere la povertà; 2. Sconfiggere la fame; 3. Salute e Benessere; 4. Istruzione di qualità; 5. Parità di genere; 6. Acqua pulita e Servizi igienico-sanitari; 7. Energia pulita e accessibile; 8. Lavoro dignitoso e crescita economica; 9. Imprese, Innovazione e Infrastrutture; 10. Ridurre le disuguaglianze; 11. Città e Comunità sostenibili; 12. Consumo e produzione responsabili; 13. Lotta contro il cambiamento climatico; 14. La vita sott'acqua; 15. La vita sulla terra; 16. Pace, Giustizia e Istituzioni solide; 17. Partnership per gli obiettivi.

Per quanto le modalità con cui vengono analizzati i temi sono diverse, ciò che colpisce è la rilevanza data ad alcuni aspetti comuni, quali: il sostegno alla dignità della persona e il rispetto dei diritti umani, l'integrazione tra l'ambiente e lo sviluppo, l'affrontare le disuguaglianze, il rafforzamento della *governance* globale, la promozione del ruolo della tecnologia, il cambiamento dei modelli di consumo e di produzione, il sostegno alla crescita economica e al lavoro dignitoso.

Gli obiettivi posti e i punti in comune appena menzionati vogliono significare un'attenzione allo sviluppo sostenibile che, coinvolgendo tutti i settori della società, coinvolge anche diverse Istituzioni che formulano risposte collettive a sfide mondiali. Entrambi i documenti hanno un'ambizione universale, rivolgendosi agli Stati, alle comunità umane e agli individui.

I 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile, così come l'appello che il Papa fa attraverso la *Laudato Sì* evidenziano come la crisi che si vuole fronteggiare non sia solo ambientale, coinvolgendo anche la sfera sociale ed economica. Allo stesso tempo, la risposta data deve essere univoca, tramite un approccio integrato, così come sono perfettamente integrabili tra loro gli Obiettivi che compongono l'Agenda 2030, essendo concepiti come inscindibili.

G. Giraud, P. Orliange, *Laudato sì e Obiettivi di sviluppo sostenibile: una convergenza da affinare*, Aggiornamenti Sociali, n.6-7/68, giugno-luglio 2017, 497-507.

Si veda anche il documento redatto a seguito della collaborazione tra le seguenti organizzazioni: AMACEA, CAFOD (*Caritas Inghilterra e Galles*), Caritas Africa, Caritas Australia, Caritas Danimarca, Caritas Spagnola,

2.1. La giurisprudenza “sostenibile”

La giurisprudenza si è spesso occupata dello sviluppo sostenibile definendolo talvolta come concetto, altre come obiettivo o come principio.

Dapprima, la sua rilevanza sovranazionale è stata riconosciuta dalla Corte internazionale di giustizia che si esprime sul caso *Gabcíkovo-Nagymaros*¹⁶³.

Sotto il punto di vista meramente sostanziale, il caso riguardava i lavori di costruzione di un sistema di dighe idroelettriche sul Danubio, previsti dal Trattato concluso nel 1977 tra Ungheria e Cecoslovacchia. Trai due Stati sorse una contestazione circa l'estinzione o meno del Trattato. L'Ungheria decise di sospendere e, successivamente, di porre fine al progetto, denunciando il Trattato per via degli alti costi e dell'impatto ambientale che ne conseguiva. Al contempo, la Cecoslovacchia, intenzionata a continuare i lavori, avviò unilateralmente una variante agli stessi accompagnata da una forte riduzione del volume di acqua a disposizione dell'Ungheria. La Corte internazionale di giustizia ritenne, da una parte, che non fosse giustificato l'abbandono del Trattato da parte dell'Ungheria e, dall'altra, che non fosse proporzionata la contromisura cecoslovacca. Così, la Corte invitò le parti a negoziare in buona fede, per trovare una soluzione

Caritas Europa, Caritas Ghana, Caritas Italiana, Caritas Kenya, Caritas Sierra Leone, Caritas Internationalis, Caritas North America, Catholic Social Academy of Austria, CEAS Peru, CIDSE, Cordaid Netherlands, KOO Austria, Misereor, REPAM, SECAM, Impegnarsi con l'Agenda 2030 nella prospettiva della Laudato Si, luglio 2019. Il documento è disponibile sul sito https://archivio.caritas.it/materiali/Pubblicazioni/editoria_online/Documento_Impegnarsi_con_Agenda_2030.pdf (ultimo accesso ottobre 2022).

¹⁶³ International Court of Justice, *Gabcíkovo-Nagymaros Project (Ungheria v. Slovakia)*, 1997.

concordata, attuando il Trattato alla luce delle norme di diritto ambientale di recente sviluppo¹⁶⁴.

Lo sviluppo sostenibile viene indicato come un concetto al paragrafo 140 della sentenza¹⁶⁵, in riferimento alle nuove norme e ai nuovi standard affermati in materia di protezione dell'ambiente. Lo sviluppo sostenibile viene qui descritto come lo strumento da applicare per adeguare le esigenze economiche a quelle ambientali. La Corte argomentò sul concetto di sviluppo

¹⁶⁴«112. Neither of the Parties contended that new peremptory norms of environmental law had emerged since the conclusion of the 1677 Treaty, and the Court will consequently not be required to examine the scope of Article 64 of the Vienna Convention on the Law of Treaties. On the other hand, the Court wishes to point out that newly developed norms of environmental law are relevant for the implementation of the Treaty and that the parties could, by agreement, incorporate them through the application of Articles 15, 19 and 20 of the Treaty. These articles do not contain specific obligations of performance but require the parties, in carrying out their obligations to ensure that the quality of water in the Danube is not impaired and that nature is protected, to take new environmental norms into consideration when agreeing upon the means to be specified in the Joint Contractual Plan».

International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions, Orders*, 1997, par. 112. della sentenza.

¹⁶⁵ In particolare, una parte del paragrafo 140 riporta quanto segue:

«Throughout the ages, mankind has, for economic and other reasons, constantly interfered with nature. In the past, this was often done without consideration of the effects upon the environment. Owing to new scientific insights and to a growing awareness of the risks for mankind - for present and future generations - of pursuit of such interventions at an unconsidered and unabated pace, new norms and standards have been developed, set forth in a great number of instruments during the last two decades. Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past. This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development».

sostenibile senza però prendere una posizione decisa sulla sua definizione o sulla sua rilevanza giuridica¹⁶⁶.

Contro la definizione di mero concetto si esprimeva la *Separate Opinion* alla sentenza del Vicepresidente della Corte Weeramantry, che considera lo sviluppo sostenibile come un principio dotato di valore normativo, considerato come essenziale per la determinazione del caso, in virtù della accettazione di cui gode da parte della comunità globale¹⁶⁷.

¹⁶⁶ È interessante notare però come la Corte abbia impiegato lo sviluppo sostenibile con funzione interpretativa e integrativa delle previsioni del trattato stipulato tra le parti in causa. Quindi, nonostante non sia stata attribuita allo sviluppo sostenibile la qualifica espressa di principio, questo non ha impedito al giudice internazionale di utilizzarlo come strumento di interpretazione evolutiva del trattato. Peraltro, nel caso di specie il trattato non faceva alcun riferimento allo sviluppo sostenibile, in quanto stipulato precedentemente rispetto al suo affermarsi nel contesto internazionale.

¹⁶⁷ In particolare, nella *Separate Opinion* alla sentenza il giudice Weeramantry afferma quanto segue:

«The concept of sustainable development is thus a principle accepted not merely by the developing countries, but one which rests on a basis of worldwide acceptance. In 1987, the Brundtland Report brought the concept of sustainable development to the forefront of international attention. In 1992, the Rio Conference made it a central feature of its Declaration, and it has been a focus of attention in all questions relating to development in the developing countries. The principle of sustainable development is thus a part of modern international law by reason not only of its inescapable logical necessity, but also by reason of its wide and general acceptance by the global community. The concept has a significant role to play in the resolution of environmentally related disputes. The components of the principle come from well-established areas of international law - human rights, State responsibility, environmental law, economic and industrial law, equity, territorial sovereignty, abuse of rights, good neighbourliness - to mention a few. It has also been expressly incorporated into a number of binding and far-reaching international agreements, thus giving it binding force in the context of those agreements. It offers an important principle for the resolution of tensions between two established rights. It reaffirms in the arena of international law that there must

Nel 1998, l'*Appellate Body* del WTO definisce lo sviluppo sostenibile come un concetto, nel caso *US-Shrimp*¹⁶⁸. In particolare, viene data questa definizione in una nota a piè di pagina – la numero 107 - a commento del paragrafo 129 della decisione. Si tratta di un *obiter dictum* in cui si afferma che «This concept has been generally accepted as integrating economic and social development and environmental protection»¹⁶⁹.

Nel 2005, la Corte permanente d'arbitrato richiama lo sviluppo sostenibile, nel caso *Iron Rhine*¹⁷⁰. Il tribunale arbitrale non ne definisce la natura giuridica precisando che «The emerging principles, whatever their current status, make reference to conservation, management, notions of prevention and of

be both development and environmental protection, and that neither of these rights can be neglected».

International Court of Justice, *Separate Opinion of Vice-President Weeramantry*, 1997, 91-92.

¹⁶⁸ *Appellate Body Report, United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WT/DS58/AB/R, 12 ottobre 1998.

¹⁶⁹ *Appellate Body Report, United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, cit., nota 107, par. 129, page 48.

Anche nel caso in questione però lo sviluppo sostenibile è stato utilizzato per ampliare il contenuto di altri principi consolidati o emergenti del diritto internazionale dell'ambiente.

¹⁷⁰ Permanent Court of Arbitration, *Iron Rhine (IJzeren Rijn) Railway (Belgium v. Netherlands)*, 2005.

Il caso di *Iron Rhine* riguardava la disputa circa la riattivazione di una linea ferroviaria che congiungeva il porto di Anversa alla Germania, in virtù di un diritto di passaggio nel territorio olandese per fini commerciali. Dopo la chiusura definitiva della ferrovia, il Belgio ne chiese la riattivazione. Nel frattempo, però l'Olanda aveva vincolato alcune aree attraversate un tempo dalla ferrovia a riserve e parchi naturali protetti. Per definire il riparto dei costi di riattivazione della linea ferroviaria, sui quali era sorto il caso, venivano messi in luce i principi affermatasi in diritto internazionale per la protezione dell'ambiente. In particolare, veniva evidenziato come ogni attività che comportasse uno sviluppo economico dovesse prendere in considerazione le misure di protezione dell'ambiente, per non recargli danno.

sustainable development, and protection for future generations»¹⁷¹. Il tribunale, nel definirli *emerging principles*, non delinea la natura giuridica dello sviluppo sostenibile ma identifica il contenuto focalizzando l'attenzione sul bilanciamento e sull'integrazione delle misure ambientali in qualsiasi processo di sviluppo¹⁷². Nel lodo vengono identificati

¹⁷¹ Permanent Court of Arbitration, *Iron Rhine*, 2005, cit., par. 58.

¹⁷² Si veda il par. 59 del lodo, il quale precisa che:

«59. Since the Stockholm Conference on the Environment in 1972 there has been a marked development of international law relating to the protection of the environment. Today, both international and EC law require the integration of appropriate environmental measures in the design and implementation of economic development activities. Principle 4 of the Rio Declaration on Environment and Development, adopted in 1992 (31 I.L.M. p. 874, at p. 877), which reflects this trend, provides that “environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.” Importantly, these emerging principles now integrate environmental protection into the development process. Environmental law and the law on development stand not as alternatives but as mutually reinforcing, integral concepts, which require that where development may cause significant harm to the environment there is a duty to prevent, or at least mitigate, such harm (see paragraph 222). This duty, in the opinion of the Tribunal, has now become a principle of general international law. This principle applies not only in autonomous activities but also in activities undertaken in implementation of specific treaties between the Parties. The Tribunal would recall the observation of the International Court of Justice in the *Gabčíkovo-Nagymaros* case that “[t]his need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development” (*Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7 at p. 78, para. 140). And in that context the Court further clarified that “new norms have to be taken into consideration, and . . . new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past” (Ibid.). In the view of the Tribunal this dictum applies equally to the Iron Rhine railway».

Nel paragrafo citato è rilevante come il Tribunale arbitrale ricordi l'osservazione fatta dalla Corte internazionale di giustizia nel caso *Gabčíkovo-*

alcuni essenziali effetti dello sviluppo sostenibile: l'integrazione e la correlazione tra ambiente e sviluppo, il fatto che qualsiasi attività che comporti il progresso economico debba integrare in sé la protezione ambientale, per non recarvi danno e, infine, tale dovere di non recare danno all'ambiente, il *no-harm rule*, come conseguenza del principio n. 4 di Rio. Suddetto dovere, secondo il Tribunale, è ormai divenuto una norma di diritto internazionale consuetudinario¹⁷³.

Nel 2010, la Corte internazionale di giustizia si occupa nuovamente di sostenibilità nel caso *Pulp Mills on the River Uruguay*¹⁷⁴.

Nel caso in questione si trattava di una disputa nata tra l'Argentina e l'Uruguay che, nel 1975 avevano stipulato un trattato per la gestione del fiume Uruguay, c.d. Statuto del fiume Uruguay, confine naturale tra i due paesi. L'Uruguay aveva concesso a due imprese l'autorizzazione alla costruzione di due cartiere sulla sponda sinistra del fiume Uruguay, di fronte al territorio argentino, per la produzione della cellulosa. Lo Stato argentino aveva protestato contro l'autorizzazione alla costruzione delle cartiere e contro l'inquinamento prodotto dalle attività ivi svolte, denunciando la violazione dello Statuto del 1975.

Secondo la Corte internazionale di giustizia, l'Uruguay sosteneva che le misure provvisorie richieste dall'Argentina pregiudicassero in modo irreparabile il diritto di sovranità dell'Uruguay a implementare progetti di sviluppo economico sostenibile sul proprio territorio.

Nagymaros e di come questa determinazione si sia rilevata fondamentale per la decisione del caso *Iron Rhine*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ International Court of Justice, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, 2010.

Nella sentenza del 2010 la Corte riconosceva la responsabilità dell'Uruguay relativamente alla violazione dell'obbligo procedurale di informazione nei confronti dell'Argentina, così come previsto dall'art. 7 par. 1, dello Statuto del 1975. Al contempo però, la Corte non imponeva la cessazione delle attività delle fabbriche in quanto l'Argentina non aveva fornito prove sufficienti sulla capacità di inquinare da parte delle stesse.

Nella trattazione di questo caso, la Corte fa riferimento allo sviluppo sostenibile come un obiettivo che comporta la necessità di trovare un bilanciamento tra l'uso delle acque e la protezione del fiume, tra sviluppo economico e protezione dell'ambiente, quale essenza dello sviluppo sostenibile¹⁷⁵.

Tanto in questo caso quanto nel caso *Gabcikovo-Nagymaros* lo sviluppo sostenibile viene descritto come lo strumento da applicare per adeguare le esigenze economiche a quelle ambientali e, al contempo, il rispetto dello stesso viene visto come soluzione a cui devono tendere entrambi i casi.

¹⁷⁵ «177. Regarding Article 27, it is the view of the Court that its formulation reflects not only the need to reconcile the varied interests of riparian States in a transboundary context and in particular in the use of a shared natural resource, but also the need to strike a balance between the use of the waters and the protection of the river consistent with the objective of sustainable development. The Court has already dealt with the obligations arising from Articles 7 to 12 of the 1975 Statute which have to be observed, according to Article 27, by any party wishing to exercise its right to use the waters of the river for any of the purposes mentioned therein insofar as such use may be liable to affect the régime of the river or the quality of its waters. The Court wishes to add that such utilization could not be considered to be equitable and reasonable if the interests of the other riparian State in the shared resource and the environmental protection of the latter were not taken into account. Consequently, it is the opinion of the Court that Article 27 embodies this interconnectedness between equitable and reasonable utilization of a shared resource and the balance between economic development and environmental protection that is the essence of sustainable development».

International Court of Justice, *Pulp Mills on the River Uruguay*, 2010, cit., par. 177.

La Corte riconosce lo sviluppo sostenibile, visto nella necessità di conciliare il progresso economico con le esigenze di protezione ambientale, senza però pronunciarsi mai sul suo valore giuridico. Difatti, in entrambi i casi lo sviluppo sostenibile ha una funzione strumentale, visto come obiettivo o come concetto.

Anche in questo caso, come nel caso *Gabcíkovo-Nagymaros*, uno dei giudici manifesta il proprio dissenso rispetto alla definizione data dalla Corte dello sviluppo sostenibile. Difatti, il giudice Cançado Trindade, nella *Separate Opinion* afferma che, come Argentina e Uruguay avevano riconosciuto allo sviluppo sostenibile il valore di principio, così avrebbe dovuto fare anche la Corte internazionale di giustizia, anziché definirlo un obiettivo¹⁷⁶.

Invece, è interessante soffermarsi brevemente su come in entrambi i casi, la Corte internazionale di giustizia ometta di soffermarsi sul terzo pilastro, ovvero quello sociale, senza effettuare alcuna riflessione sulla integrazione delle tre dimensioni economica, ambientale e sociale dello sviluppo sostenibile¹⁷⁷.

Un ulteriore confronto può essere fatto con il caso *Iron Rhine Railway*. Difatti, sia il caso *Iron Rhine Railway* che il caso *Pulp Mills* dimostrano come il principio di integrazione possa acquisire la natura di principio emergente del diritto consuetudinario,

¹⁷⁶ International Court of Justice, *Separate Opinion of Judge Cançado Trindade*, par. 147:

«Both Argentina and Uruguay were quite aware of the intertemporal dimension underlying sustainable development as a principle of International Environmental Law, and the ICJ should, in my view, have taken note of, and endorsed, sustainable development *as such*, thus contributing to the progressive development of International Environmental Law».

¹⁷⁷ D. Tladi, *The Principles of sustainable development in the case concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, in *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals 1992-2012*, M. C. Cordonier Segger, C. G. Weeramantry (a cura di), London, 2017, 253-254.

guidando gli Stati nella risoluzione delle situazioni che richiedano un bilanciamento tra lo sviluppo economico, ambientale e sociale¹⁷⁸. In entrambi i casi, sia la Corte permanente d'arbitrato che la Corte internazionale di giustizia focalizzano l'attenzione sul bilanciamento e sull'integrazione delle misure ambientali in qualsiasi processo di sviluppo, dando quindi rilievo al principio di integrazione e al suo ruolo fondamentale nell'implementazione dello sviluppo sostenibile.

Anche la Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) si è occupata dello sviluppo sostenibile.

Attraverso l'analisi di alcuni casi affrontati dalla giurisprudenza europea è possibile comprendere come l'UE abbia attuato in concreto le esigenze di sostenibilità, adattando il principio nella casistica comunitaria.

Nella sentenza *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e a. contro Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e a.*¹⁷⁹ la Corte ha trattato una questione concernente un conflitto sorto tra l'autorità regionale greca e il Ministero dell'Ambiente greco, in relazione a una problematica riguardante la deviazione del fiume Acheelos, ritenuto rilevante dal punto di vista ambientale poiché considerato uno dei più importanti sistemi naturali d'acqua in Grecia.

In questo caso, la Corte assunse un atteggiamento prudente operando un bilanciamento tra gli interessi economici e quelli ambientali, limitandosi a interpretare la compatibilità della normativa greca con la direttiva europea in materia di acque¹⁸⁰ ma

¹⁷⁸ Grasso M.E., *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, cit., 66-67.

¹⁷⁹ *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e altri contro Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e altri*, C-43/10, Sentenza della Corte (Grande Sezione) dell'11 settembre 2012, ECLI:EU:C:2012:560.

¹⁸⁰ Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque.

riferendosi in modo diretto allo sviluppo sostenibile, definito come un obiettivo, alla luce del quale interpretare la direttiva 92/43¹⁸¹.

Ancora, nella sentenza *Raoul Thybaut e a. contro Région wallonne*¹⁸² la Corte richiama lo sviluppo sostenibile nell'ambito della definizione dell'obiettivo primario della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (VAS)¹⁸³. La Corte afferma che «tale direttiva ha l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e di contribuire all'integrazione di considerazioni ambientali all'atto dell'elaborazione e dell'adozione di piani e programmi al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile, assicurando che, ai sensi della medesima direttiva, venga effettuata la valutazione ambientale di determinati piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente»¹⁸⁴. La direttiva VAS rappresenta quindi uno strumento affinché gli obiettivi di tutela ambientale

¹⁸¹ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

Si veda, in particolare, il par. 139 della sentenza *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e altri contro Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias kai Dimosion ergon e altri*, C-43/10, cit., che afferma:

«139. Di conseguenza, occorre rispondere alla quattordicesima questione dichiarando che la direttiva 92/43 – e segnatamente l'articolo 6, paragrafo 4, primo comma, della stessa – interpretata alla luce dell'obiettivo dello sviluppo sostenibile, quale sancito all'articolo 6 CE, autorizza, nel caso di siti facenti parte della rete Natura 2000, la trasformazione di un ecosistema fluviale naturale in un ecosistema fluviale e lacustre antropizzato, purché siano soddisfatte le condizioni enunciate nella citata disposizione di tale direttiva».

¹⁸² *Raoul Thybaut e a. contro Région wallonne*, C-160/17, Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 giugno 2018, ECLI:EU:C:2018:401.

¹⁸³ Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

¹⁸⁴ *Raoul Thybaut e a. contro Région wallonne*, C-160/17, cit., par. 39.

siano integrati nella redazione, nell'adozione e nell'implementazione dei piani e dei programmi, così che sia garantita la protezione del patrimonio ambientale. La direttiva VAS promuove lo sviluppo sostenibile e assicura che le valutazioni ambientali vengano effettuate prima che si giunga a una scelta definitiva. Per via dell'importante funzione, l'ambito di applicazione della direttiva VAS deve essere interpretato in senso esteso¹⁸⁵.

Per quanto riguarda la giurisprudenza nazionale sono degne di attenzione alcune sentenze degli organi di giustizia amministrativa. Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 5715 del 2012¹⁸⁶, afferma che la VAS è la valutazione degli effetti sull'ambiente di piani e programmi per assicurare lo sviluppo sostenibile di un territorio dal punto di vista ambientale.

Ancora, il Consiglio di Stato, nella sentenza n.118 del 2013¹⁸⁷ si riferisce alle norme sulla pianificazione paesaggistica con riguardo allo sviluppo sostenibile delle aree interessate.

Sempre con riferimento alla VAS e allo sviluppo sostenibile, il Consiglio di Stato ha affermato che «atteso che la VAS è volta a garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, si da rendere compatibile l'attività antropica con le condizioni di sviluppo sostenibile e ad integrare le scelte discrezionali

¹⁸⁵ *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e a. contro Région de Bruxelles-Capitale*, C-671/16, Sentenza della Corte (Seconda Sezione) del 7 giugno 2018, ECLI:EU:C:2018:403.

In particolare, il par. 34 della sentenza riporta delle interessanti considerazioni in merito all'interpretazione della Direttiva VAS:

«34. Infine, in considerazione della finalità della medesima direttiva, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che delimitano il suo ambito di applicazione e, in particolar modo, quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti devono essere interpretate in senso ampio».

¹⁸⁶ Cons. Stato, sez. IV, sentenza 13 novembre 2012, n. 5715.

¹⁸⁷ Cons. Stato, sez. VI, sentenza 11 gennaio 2013, n. 118.

tipiche dei piani e dei programmi, è del tutto ragionevole che venga esperita prima dell'approvazione del piano, piuttosto che alla data della adozione, per far sì che la verifica dell'incidenza delle scelte urbanistiche sugli aspetti di vivibilità ambientale del territorio avvenga nel momento in cui tali scelte stanno per divenire definitive»¹⁸⁸.

Il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 8167 del 2022¹⁸⁹ ha affermato che in base al principio di integrazione delle tutele «le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre pertinenti politiche pubbliche, in particolare al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile»¹⁹⁰.

Nonostante nelle decisioni giurisprudenziali non sia presente una chiara qualificazione giuridica dello sviluppo sostenibile, è evidente come tale sviluppo sia stato ampiamente utilizzato e richiamato da parte degli organi di giustizia quale strumento *evolutivo*, volto a rendere compatibile l'attività dell'uomo con lo sviluppo sostenibile e finalizzato a cercare di integrare la tutela dell'ambiente nelle politiche pubbliche.

3. Spunti di riflessione e considerazioni conclusive

Dall'analisi svolta si è voluto verificare se fosse necessaria una specifica interpretazione del principio dello sviluppo sostenibile, per promuovere e ampliare il suo ruolo di strumento di integrazione tra le diverse esigenze e dimensioni collegate al concetto della sostenibilità.

In primo luogo, si è voluto ricercare un contenuto, degli elementi costitutivi del concetto di sostenibilità. In tal senso, si protende

¹⁸⁸ Cons. Stato, sez. IV, sentenza 26 settembre 2019, n. 6438.

¹⁸⁹ Cons. di Stato, sez. VI, sentenza 23 settembre 2022, n. 8167.

¹⁹⁰ Cfr. Cons. di Stato, sez. VI, n. 8167, cit., punto 3.5 della sentenza.

per fare una distinzione tra la sostenibilità, intesa quale obiettivo a lungo termine e lo sviluppo sostenibile, inteso quale processo che si trasforma nel tempo, adattandosi all'evoluzione della società, persistendo, imperituro. Quando ci si riferisce allo sviluppo sostenibile si intende quindi un processo, un metodo per cercare di raggiungere la sostenibilità dello sviluppo.

Lo sviluppo sostenibile ha natura dinamica e coinvolge la collettività, attraverso una responsabilità condivisa. Quando è vista come metodo, o processo si accosta al principio di integrazione. Difatti, la sostenibilità va integrata nelle diverse politiche di sviluppo. Ecco, quindi, che sostenibilità e sviluppo sostenibile sono tra loro inevitabilmente connessi, in un rapporto di reciproca evoluzione.

In riferimento al contenuto dello sviluppo sostenibile, si protende maggiormente per riconoscerne un contenuto ampio, che non si riferisca unicamente al dato ambientale ma che sia volutamente elastico e generico, così da poter ricomprendere una pluralità di aspetti. Quando si parla dello sviluppo sostenibile come di un termine ampio, generico, indeterminato si sta evidenziando la sua natura evolutiva. L'unico modo per resistere ai cambiamenti è, difatti, adattarsi. Ecco, quindi, che la natura resiliente e imperitura dello sviluppo sostenibile viene alla luce. L'elasticità, insita nel termine in questione, rappresenta il suo punto di forza, permettendogli di essere un principio in continua evoluzione, capace di adattarsi allo sviluppo e alla progressione dei tempi. Forse, la matrice dello sviluppo sostenibile è il concetto stesso di sostenibilità, declinabile anche nei suoi tre pilastri e adattabile poi ai diversi casi concreti¹⁹¹.

¹⁹¹ In letteratura, un orientamento riconosce una matrice originaria ecologica al principio dello sviluppo sostenibile. Questo significa riconoscere che le esigenze umane possono essere soddisfatte nell'osservanza dei limiti ecologici e che il progresso umano non può che attuarsi nel rispetto degli ecosistemi che sono la base per la nascita e la sopravvivenza di ogni forma di vita sul Pianeta.

Per quanto riguarda la rilevanza giuridica dello sviluppo sostenibile, dal punto di vista del diritto internazionale è stato ritenuto che sia in atto un consolidamento consuetudinario dello sviluppo sostenibile, in qualità di principio, attraverso il rispetto degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030¹⁹². Come affermato dal giudice Weeramantry, il modo migliore per accertare l'esistenza di una norma di diritto internazionale consuetudinario è quello di constatare se essa sia accettata dalla generalità degli Stati, in modo che difficilmente si possa presumere che uno Stato possa rifiutarla¹⁹³.

Anche nell'Enciclica *Laudato Si* di Papa Francesco si parla di «ecologia integrale», ovvero che coinvolge più aspetti della dimensione umana e sociale unendo l'ecologia ambientale, economica e sociale, alla cultura, all'«ecologia della vita quotidiana», al rispetto del bene comune e alla solidarietà tra le generazioni.

Per quanto non sia facile individuare la reale matrice originaria dello sviluppo sostenibile, si potrebbe pensare a tre caratteristiche intrinseche, che uniscono una matrice di natura economica, che ha come scopo l'efficienza e la crescita; una matrice di natura ecologica, che riguarda un uso accorto delle risorse naturali e una di natura sociale. I tre pilastri che compongono lo sviluppo sostenibile potrebbero quindi essere considerati i suoi elementi base e le caratteristiche intrinseche dello sviluppo sostenibile.

Per quanto riguarda l'orientamento dottrinale che sostiene la matrice ecologica dello sviluppo sostenibile si veda: K. Bosselmann, *The principle of sustainability*, cit., 53; S.E. Jørgensen, B.D. Fath, S.N. Nielsen, F.M. Pulselli, F.A. Fiscus, S. Bastianoni, *Flourishing within Limits to Growth. Following nature's way*, 1st Edition, Earthscan/Routledge, London/New York, 2015; R. Costanza et al., *An Introduction to Ecological Economics*, ed. II, CRC Press, Boca Raton, FL, 2015; H. E. Daly & J. Farley, *Ecological Economics: Principles and Application*, II ed., Highland Press, Washington DC, 2010.

¹⁹² N. Longo, *Il diritto internazionale degli investimenti tra tutela dell'investitore e prerogative statali nel perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile*, tesi di Dottorato di ricerca, Ciclo XXXIII, Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, 2021, 107.

¹⁹³ «A generally accepted test of recognition of rules of customary international law is that the rule should be “so widely and generally accepted, that it can hardly be supposed that any civilized State would repudiate it” ».

L'Agenda 2030 costituirebbe quindi un "test" di conferma per l'affermazione del consolidamento consuetudinario del principio dello sviluppo sostenibile¹⁹⁴. Se, da una parte però, gli Obiettivi previsti dall'Agenda 2030 possono mettere in risalto come la prassi internazionale si orienti progressivamente verso il riconoscimento dell'importanza del principio dello sviluppo sostenibile, dall'altra parte, è ancora oggetto di contestazione al principio, la definizione del suo esatto contenuto e, di conseguenza, della sua precisa rilevanza giuridica¹⁹⁵.

L'esperienza europea evidenzia come lo sviluppo sostenibile sia riconosciuto quale principio giuridico di rango costituzionale nel diritto europeo. Come anticipato, il riferimento allo sviluppo sostenibile si trova nel preambolo e nell'art. 3, par. 3 e 5, TUE dove si afferma l'impegno dell'Unione europea a favorire lo sviluppo sostenibile dell'Europa e, nei rapporti con il resto del mondo; nell'art. 21 par. 2, lett. d), TUE, in cui si afferma l'obiettivo di favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo attraverso l'eliminazione della povertà; nell'art. 11, TFUE (ex art. 6, TCE) e, da ultimo, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in cui all'art. 37 si intersecano lo sviluppo sostenibile, un elevato livello di tutela e l'integrazione.

Anche in ambito europeo non è definito in modo chiaro il contenuto del principio dello sviluppo sostenibile. Questo può significare che il legislatore europeo abbia voluto lasciare senza una precisa definizione un concetto che, per sua natura, è elastico

Weeramantry, *Dissenting Opinion* al parere Corte internazionale di giustizia *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, 264-265.

¹⁹⁴ Si veda N. Longo, *Il diritto internazionale degli investimenti tra tutela dell'investitore e prerogative statali nel perseguimento del principio dello sviluppo sostenibile*, cit., 107-108.

¹⁹⁵ M. Montini, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, 36-57.

e aperto. Difatti, come ritenuto nelle riflessioni all'inizio del paragrafo, i contenuti del principio dello sviluppo sostenibile superano le questioni ambientali riguardando aspetti più complessi¹⁹⁶. La stessa normativa europea, all'art. 21, par. 2, lett. d) TUE in riferimento all'azione esterna dell'Unione europea, promuove lo sviluppo sostenibile per eliminare la povertà, nei paesi svantaggiati. Questa rappresenta una chiara definizione di sostenibilità sociale. Difatti, travalicare le questioni ambientali non vuol dire metterle da parte – tutt'altro – ma considerare lo sviluppo sostenibile come un insieme che coinvolge più aspetti per raggiungere la sostenibilità dello sviluppo per il Pianeta.

L'incorporazione del principio dello sviluppo sostenibile nei Trattati lo ha reso parte integrante del diritto primario, rappresentando un principio generale, giuridicamente vincolante,

¹⁹⁶ Sul concetto di sviluppo sostenibile nell'ambito del sistema giuridico comunitario, Pillitu sottolinea il «carattere tridimensionale» del concetto di sviluppo sostenibile (sviluppo economico, progresso sociale e tutela ambientale). L'Autrice afferma inoltre che, anche se il principio dello sviluppo sostenibile corrisponde ai caratteri internazionalistici della nozione, in ambito comunitario è molto più strutturato e preciso sotto i profili: della funzione, della gerarchia normativa e della garanzia. Per tali motivi, l'Autrice ritiene che a livello europeo lo sviluppo sostenibile rappresenti un principio giuridico di rango costituzionale.

A tal riguardo si veda P. A. Pillitu, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, P. Fois (a cura di), Napoli, 2007, 219 ss.

Per un maggiore approfondimento sul concetto di sviluppo sostenibile nell'ambito del sistema giuridico comunitario si veda anche R. Ferrara, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *La tutela dell'ambiente*, R. Ferrara (a cura di), Torino, 2006; P. Fois, *La protezione dell'ambiente nei sistemi internazionali regionali*, in *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, A. Del Vecchio, A. Dal Ri Jùnior (a cura di), Napoli, 2005.

a cui sono ispirate tutte le politiche, non solo ambientali, dell'Unione europea¹⁹⁷.

In conclusione, è stata analizzata la rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile aderendo all'orientamento che vede, a livello internazionale, grazie anche all'attuazione degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030, il consolidamento consuetudinario del principio in questione e, a livello europeo il riconoscimento di un principio giuridico di rango costituzionale.

Per quanto riguarda gli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile si ritiene che esso sia volutamente ampio e indefinito e che la matrice dello sviluppo sostenibile sia il concetto stesso di sostenibilità, declinabile anche nei suoi tre pilastri e adattabile a più aspetti.

Il riconoscimento del principio dello sviluppo sostenibile e la sua applicazione pratica sono però solo all'inizio. Molto può e deve ancora essere fatto, nella consapevolezza di dover raggiungere uno sviluppo sostenibile durevole e che riconcili obiettivi economici, sociali e ambientali¹⁹⁸. Il modello da assumere dovrebbe ripartire dal senso della collettività, attraverso la cooperazione di tutti, nell'ottica di una responsabilità condivisa. Allo stesso tempo, la società dovrebbe riorganizzarsi progressivamente per dare risposte innovative in termini di equità, efficacia, sostenibilità, efficienza, alla ricerca di un valore diffuso che si affermi per la collettività e tra i cittadini e le istituzioni.

¹⁹⁷ V. Di Capua, *Sviluppo, ambiente, diritto. Sostenibilità, precauzione e partecipazione nella disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale*, tesi di Dottorato di ricerca, Ciclo XXVIII, Università degli studi di Napoli "Federico II", 2015/2016, 100-101.

¹⁹⁸ Si veda L. Salvemini, *Lo sviluppo sostenibile: l'evoluzione di un obiettivo imperituro*, Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it, Anno XX, Fascicolo 2/2020, 30.

A tal proposito, nel prosieguo si porrà l'attenzione sul rapporto tra lo sviluppo sostenibile e il patrimonio immobiliare pubblico. Difatti, attraverso l'analisi di un caso di studio, quale *best practice* ed esempio virtuoso, si approfondirà l'applicazione concreta dello sviluppo sostenibile, della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e il suo impatto sulla tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso uno sguardo al bene pubblico come a uno strumento per il perseguimento del benessere sociale.

In particolare, si vuole analizzare: l'applicazione pratica dello sviluppo sostenibile, dando al contempo una risposta alle domande di ricerca sulla capacità dello Stato italiano di tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico alla luce della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e di spendere i fondi entro i tempi di attuazione previsti dal PNRR.

Allo stesso tempo, si analizzeranno i risultati ottenuti attraverso un percorso che parte dallo sviluppo sostenibile, dalla sua proficua, concreta applicazione, per arrivare poi a nuove riflessioni come conseguenza del percorso logico svolto nel corso del lavoro di ricerca. Difatti, proprio tale percorso logico vuole evidenziare come la sostenibilità sia il *fil rouge* intorno al quale si sviluppa la tutela, valorizzazione e gestione dei beni pubblici e del benessere sociale, nel rispetto del principio dello sviluppo sostenibile posto a tutela di più ampi diritti ascrivibili ai c.d. diritti delle generazioni future ma, prima di tutto, di quelle presenti, per cui la sostenibilità è un vero e proprio compito della Repubblica, realizzabile anche attraverso il patrimonio immobiliare pubblico.

CAPITOLO III

LO SVILUPPO SOSTENIBILE E IL PATRIMONIO IMMOBILIARE PUBBLICO

Sommario: 1. Il PNRR e il patrimonio immobiliare pubblico. – 2. Il compendio “Ex Casermette di Torre del Parco”. - 3. Analisi dei risultati.

1. Il PNRR e il patrimonio immobiliare pubblico

Come visto, lo sviluppo sostenibile è un processo, un metodo per rendere sostenibile lo sviluppo stesso e rappresenta un principio che pone degli obiettivi altamente sfidanti alle società occidentali.

Le attuali politiche europee, il programma Next Generation EU (NGEU) e l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) obbligano a ripensare il bene pubblico, in un’ottica di integrazione, sostenibilità e innovazione.

Le Missioni, gli Obiettivi, gli Investimenti e le Riforme del PNRR consentono di rigenerare il tessuto urbano dal punto di vista della sostenibilità economica, sociale e ambientale evitando ulteriore consumo di suolo. Alla luce di ciò, le Missioni previste dal PNRR permettono di approfondire più da vicino, come lo sviluppo sostenibile e il patrimonio immobiliare pubblico possano incontrarsi per promuovere una rigenerazione urbana sostenibile. Ad esempio, la Missione 1: *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, Componente M1C3 *Turismo e Cultura 4.0* e, in particolare, M1C3.2 *Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale*, Investimento 2.1 tramite il Piano Nazionale Borghi prevede l’attuazione di un

programma di sostegno alla riqualificazione e allo sviluppo economico e sociale dei piccoli centri storici¹⁹⁹.

Nella stessa Componente, l'Investimento 2.4 sulla sicurezza sismica nei luoghi di culto, il restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto (FEC) e sui siti di ricovero per le opere d'arte (Recovery Art) prevede la realizzazione di depositi per il ricovero delle opere d'arte coinvolte negli eventi calamitosi²⁰⁰. Il *Recovery Art Conservation Project* prevede la creazione di cinque depositi temporanei per la protezione dei Beni culturali mobili in caso di calamità naturali, attraverso la riconversione di centrali nucleari dismesse ed ex strutture militari. I depositi previsti sono: l'Ex Centrale Nucleare di Bosco Marengo (Alessandria); l'Ex Centrale Nucleare di Garigliano (Caserta); l'Ex Caserma Cordero Lanza Di Montezemolo (Palmanova); l'Ex Caserma Cerimant (Roma) e le Ex Casermette (Camerino)²⁰¹.

Nell'ambito della stessa Missione, Componente M1C3.4 *Turismo 4.0* è previsto l'Investimento 4.2 che riguarda i fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche e prevede il potenziamento del Fondo Nazionale del Turismo per la riqualificazione di immobili ad alto potenziale turistico.

Il potenziamento avviene attraverso la costituzione di una nuova sezione del Fondo dedicata all'investimento in fondi immobiliari che acquistano e sviluppano strutture alberghiere nelle aree più colpite dalla pandemia Covid-19, le cui condizioni di mercato non sono attrattive per i privati al fine di sviluppare il turismo. Le attività riguardano anche la ristrutturazione e lo sviluppo degli immobili pubblici. L'Amministrazione titolare dei fondi è il Ministero del Turismo, il gestore dello strumento finanziario è

¹⁹⁹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) #NEXTGENERATIONITALIA, 112.

²⁰⁰ PNRR, 113.

²⁰¹ Inizialmente, al posto dell'Ex Caserma Cordero Lanza Di Montezemolo, a Palmanova era stata individuata l'Ex Centrale Nucleare di Caorso, a Piacenza.

CDP Immobiliare Sgr e i soggetti a supporto sono l’Agenzia del Demanio, le Regioni e i Comuni per l’individuazione degli immobili pubblici e la facilitazione delle attività di sviluppo di iniziative immobiliari strategiche, che siano economicamente e socialmente rilevanti. I criteri di investimento fanno riferimento a diversi requisiti, quali: la localizzazione in zone costiere, isole minori, aree ultra-periferiche, rurali e montane, in particolare nel Sud Italia, la presenza di un interesse pubblico, di un impatto positivo sull’occupazione e sul PIL locale, la sostenibilità economico-finanziaria, la digitalizzazione e gli investimenti in efficienza energetica²⁰².

Ancora, nell’ambito della Missione 2: *Rivoluzione verde e Transizione ecologica*, Componente M2C4 *Tutela del territorio e della risorsa idrica*, l’Investimento 2.2 prevede un aumento della resilienza dei territori, attraverso un insieme di diversi micro-interventi nelle aree urbane, per la messa in sicurezza del territorio, l’adeguamento degli edifici e l’efficienza energetica²⁰³.

La Missione 5: *Inclusione e Coesione*, Componente M5C2 *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*, Investimento 1.3 *Housing temporaneo e stazioni di posta* prevede il finanziamento di interventi di riqualificazione e ristrutturazione di immobili statali per la creazione di strutture temporanee - case/appartamenti - da mettere a disposizione per un periodo massimo di 24 mesi a persone senza fissa dimora²⁰⁴.

Nella stessa Missione, Componente M5C2.2 *Rigenerazione urbana e housing sociale*, l’Investimento 2.1 prevede contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, forniti ai grandi comuni, con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti. In particolare, si auspicano interventi che riguardano diverse tipologie di azioni, quali: la manutenzione per il riutilizzo e la

²⁰² PNRR, 115-116.

²⁰³ PNRR, 150.

²⁰⁴ PNRR, 215.

rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, altresì attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare attenzione allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici e a interventi per la mobilità sostenibile²⁰⁵.

Nella stessa Missione e nella stessa Componente, l'Investimento 2.2 *Piani Urbani Integrati* prevede una pianificazione urbanistica partecipata delle periferie delle Città Metropolitane con lo scopo di riqualificare i territori vulnerabili trasformandoli in città *smart* e sostenibili, limitando il consumo di suolo, ricucendo il tessuto urbano ed extra-urbano e colmando insufficienze infrastrutturali e di mobilità²⁰⁶. Sempre nella stessa Missione e Componente, l'Investimento 2.2.b *Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI* prevede una specifica dotazione finanziaria in favore di

²⁰⁵ PNRR, 216.

M. Cavallin, *Il patrimonio immobiliare pubblico nel PNRR*, in *Residenza e Patrimonio Pubblico*, G. Perulli (a cura di), Venezia Lido, 2021, 61-74.

²⁰⁶ PNRR, 216-217.

Per la realizzazione della linea programmatica *Piani Urbani Integrati*, M5C2, Investimento 2.2 del PNRR, l'art. 21 del D.L. 152/2021 convertito con legge 223 del 2021 assegna alle Città Metropolitane finanziamenti per quasi 2 miliardi e 493 milioni di euro con l'obiettivo di «favorire una migliore inclusione sociale riducendo l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche nonché sostenere progetti legati alle smart cities, con particolare riferimento ai trasporti e al consumo energetico».

La Direzione centrale per la Finanza Locale del Ministero dell'Interno con il Decreto 6 dicembre 2021 ha richiesto alle Città Metropolitane di individuare gli interventi finanziabili per investimenti in progetti relativi ai Piani Urbani Integrati. Inoltre, i progetti possono includere la partecipazione dei privati, di startup di servizi pubblici e la co-progettazione con il Terzo settore.

I. Curti, M. Capucci, *Rigenerazione urbana e Piani Urbani Integrati*, in *Casa e Abitare nel PNRR. Analisi e prospettive, Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese*, Caritas italiana, 1, 2022, 61-70.

un Fondo Tematico dedicato al settore della rigenerazione urbana, da costituire nell'ambito del Fondo di fondi gestito dalla BEI.

Il Fondo Tematico incoraggia i finanziamenti privati nei progetti di risanamento urbano, di promozione dello sviluppo e per l'attuazione di investimenti urbani a lungo termine. Inoltre, sviluppa canali di prestito nuovi e alternativi, modelli innovativi per i progetti di risanamento urbano, accostando le risorse del PNRR con le risorse private. Infine, il Fondo Tematico accelera gli investimenti nel risanamento urbano, contribuendo anche agli obiettivi della transizione verde promuovendo una rigenerazione urbana sostenibile²⁰⁷.

Ancora, nella Componente M5C2.2, l'Investimento 2.3 *Programma innovativo della qualità dell'abitare* è volto a realizzare nuove strutture di edilizia residenziale pubblica, per diminuire le difficoltà abitative, in relazione al patrimonio pubblico esistente, e alla riqualificazione delle aree degradate, puntando sull'innovazione verde e sulla sostenibilità²⁰⁸.

²⁰⁷ PNRR, 217.

²⁰⁸ PNRR, *Ibidem*.

Mario Nigro riteneva che l'edilizia pubblica fosse un servizio pubblico di protezione sociale, non rivolto unicamente alla soddisfazione di un interesse individuale ma collettivo, ovvero garantire una condizione di sicurezza verso tutti i lavoratori. Difatti, per Nigro la produzione e l'assegnazione di alloggi popolari rientrava nelle garanzie costituzionali predisposte a tutela dei lavoratori. Si veda M. Nigro, *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957.

Per un maggiore approfondimento sul tema del diritto all'abitare e il *social housing* si veda C. Iaione, et al., *La casa per tutti, Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, C. Iaione, M. Bernardi, E. De Nictolis (a cura di), Bologna, 2019; P. Chirulli, C. Iaione, *La Co-Città, Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018; C. Iaione, *The Right to the Co-City*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2017; S. Foster, C. Iaione, *The City as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review*, 281, 2016; M. Alessia, *Le politiche abitative: strumenti storici e strumenti nuovi*, in *Finanza e Tributi*, 13, 2008.

Nella Missione 5, Componente M5C3 *Interventi speciali per la coesione territoriale*, l'Investimento 2 sulla *Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie* prevede il finanziamento per la riqualificazione e per la valorizzazione di almeno 200 beni confiscati alla criminalità organizzata. L'obiettivo è quello di potenziare il social housing, la rigenerazione urbana, i servizi sociali per i giovani e l'aumento delle opportunità di lavoro. Inoltre, si vogliono rafforzare i servizi pubblici di prossimità. L'Investimento 2 si pone lo sfidante obiettivo di restituire alla collettività un maggior numero possibile di beni confiscati, per perseguire obiettivi di sviluppo economico e sociale verso un'economia più trasparente, contrastando il fenomeno della criminalità organizzata²⁰⁹.

Nella stessa Componente, l'Investimento 4 prevede che nell'ambito dei Piani strategici di sviluppo delle otto Zone

²⁰⁹ PNRR, 220.

Secondo la relazione annuale dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), nell'anno 2020 erano 17.513 i beni immobili gestiti dall'Agenzia. Nell'anno 2021, rispetto al 2020, il numero dei beni in gestione è salito da 17.513 a 19.255, con un aumento di circa il 10%.

Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, Relazione sull'attività svolta, Anno 2021.

https://benisequestraticonfiscati.it/wp-content/uploads/2022/08/ANBSC_RELAZIONE_ANNO_2021_WEB.pdf

(ultimo accesso ottobre 2022).

L'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) ha previsto un'apposita sezione nel proprio portale istituzionale chiamata *L'Agenzia supporta i Comuni*. In particolare, nella sezione vengono segnalate diverse opportunità di finanziamento messe a disposizione degli enti locali nell'ambito del PNRR. Oltre al bando specifico per la valorizzazione dei beni confiscati sono presenti sul sito anche i concorsi di progettazione, le idee per la coesione territoriale e i progetti di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici.

<https://benisequestraticonfiscati.it/> (ultimo accesso ottobre 2022).

Economiche Speciali (ZES)²¹⁰, si intervenga tramite azioni infrastrutturali anche nell'ambito delle urbanizzazioni primarie la cui mancanza sta impedendo investimenti privati²¹¹.

Per quanto riguarda le tappe fondamentali delle Missioni, Componenti e Investimenti sopra richiamati sono stati fatti importanti passi avanti. Ad esempio, per quanto riguarda la Missione 1: *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*, Componente M1C3 *Turismo e Cultura 4.0*, Investimento 2.1 entro giugno 2022 sono state allocate le risorse²¹² attraverso il decreto del Ministero della Cultura. L'obiettivo dell'Investimento 2.1 consiste nel sostenere lo sviluppo economico e sociale dei piccoli Borghi italiani, attraverso il recupero e la valorizzazione del patrimonio culturale del Paese, per salvaguardarne l'identità culturale e il valore dei luoghi storici. Le prossime tappe fondamentali sono quelle che prevedono: entro giugno 2025, 1.300 interventi per la valorizzazione dei siti culturali e artistici e il supporto a 1.800 Piccole e Medie Imprese per la rivalutazione dei piccoli Borghi; entro giugno 2026 il raggiungimento del completamento degli interventi presso 250 Piccoli comuni²¹³.

Ancora, per l'Investimento 2.4 sulla sicurezza sismica nei luoghi di culto, il restauro del patrimonio culturale del Fondo Edifici di Culto (FEC) e siti di ricovero per le opere d'arte (Recovery Art)

²¹⁰ Le otto aree ZES sono: ZES Regione Campania; ZES Regione Calabria; ZES Ionica Interregionale nelle regioni Puglia e Basilicata; ZES Adriatica Interregionale nelle regioni Puglia e Molise; ZES Sicilia occidentale; ZES Sicilia orientale; ZES Regione Abruzzo; in ultima fase l'istituzione della ZES Regione Sardegna.

²¹¹ PNRR, 221.

²¹² Le risorse allocate per l'Investimento 2.1 ammontano a € 1,02 mld.

²¹³ Per maggiori informazioni si veda il sito <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/attrattivita-dei-borghi.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

entro giugno 2022 sono state allocate le risorse²¹⁴, con l'entrata in vigore del decreto del Ministero della Cultura, per la sicurezza sismica degli edifici di culto e il restauro del patrimonio del Fondo Edifici di Culto. L'obiettivo da raggiungere entro dicembre 2025 consiste nella realizzazione di almeno 300 interventi, che comprendano la messa in sicurezza e il restauro nei luoghi di culto e per i patrimoni del Fondo Edifici di Culto. Inoltre, dovrà essere realizzato il Centro Funzionale Nazionale per la salvaguardia dei beni culturali da rischi di natura antropica e naturale (CEFURISC)²¹⁵.

Nella Componente M1C3.4 *Turismo 4.0*, Investimento 4.2²¹⁶ riguardante i fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche e il potenziamento del Fondo Nazionale del Turismo per la riqualificazione di immobili ad alto potenziale turistico, le tappe fondamentali sono state così disposte: entro dicembre 2021 l'adozione del decreto attuativo sul credito di imposta per riqualificare le strutture ricettive e definire i criteri di ammissibilità; entro dicembre 2022 l'erogazione di € 350 milioni al fondo tematico della BEI, conformemente alla politica di investimento definita nell'annualità 2021. Gli obiettivi con scadenza dicembre 2021 sono stati puntualmente conseguiti mentre sono ancora in corso quelli da raggiungere entro dicembre

²¹⁴ Il costo totale dell'Investimento 2.4 ammonta a € 800 mln.

Gli 800 milioni sono così ripartiti: 490 milioni per la sicurezza sismica dei luoghi di culto e per il restauro del patrimonio Fondo edifici di culto, 300 milioni destinato ai cinque progetti di *Recovery art*, 10 milioni a una piattaforma - CeFuRisc - per garantire la sicurezza dei siti e dei luoghi di culto italiani.

La *road map* del PNRR prevede che i lavori per riadattare gli spazi del *Recovery Art* vadano ultimati entro la fine del 2025.

²¹⁵ Per maggiori informazioni si veda il sito <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/sicurezza-sismica-nei-luoghi-di-culto.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²¹⁶ L'Investimento prevede l'allocazione di € 1,78 mld.

2022. Infine, entro dicembre 2025 gli interventi dovranno esser conclusi con un risultato di 3.500 imprese turistiche beneficiarie del credito di imposta, 150 progetti turistici sostenuti, 11.800 imprese turistiche sostenute dal Fondo di Garanzia per le PMI, 300 imprese a media capitalizzazione sostenute dal Fondo Rotativo e 12 immobili riqualificati dal Fondo Nazionale del Turismo²¹⁷.

Per la Missione 2: *Rivoluzione verde e Transizione ecologica*, Componente M2C4 *Tutela del territorio e della risorsa idrica*, l'Investimento 2.2 finanzia, per un ammontare di € 6 miliardi, interventi da realizzare nelle aree urbane per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni. Tra gli interventi previsti sono compresi quelli per l'efficienza energetica dell'illuminazione e degli edifici pubblici, la produzione di energia da fonti rinnovabili e la messa in sicurezza del territorio contro il rischio idrogeologico. Gli interventi saranno realizzati dai comuni tramite 39.900 piccoli e 7.200 medi lavori pubblici. Le tappe fondamentali prevedono che entro dicembre 2023 siano completati 7.500 piccoli interventi per l'efficientamento energetico dell'illuminazione pubblica e che entro marzo 2026 gli interventi portati a compimento siano 30.000²¹⁸.

Nella Missione 5: *Inclusione e Coesione*, Componente M5C2 *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*, Investimento 1.3 *Housing temporaneo e stazioni di posta* le risorse²¹⁹ allocate hanno lo scopo di salvaguardare il diritto alla

²¹⁷ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/fondi-integrati-per-la-competitivita-delle-imprese-turistiche.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²¹⁸ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/interventi-per-la-resilienza-la-valorizzazione-del-territorio-e-l-efficienza-energetica-dei-comuni.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²¹⁹ Il costo totale dell'Investimento 1.3 ammonta a € 450 mln.

casa attraverso l'accesso, per le persone senza fissa dimora, ad alloggi temporanei offrendo servizi volti alla promozione dell'autonomia per favorire l'integrazione sociale. Nel marzo 2022 è entrato in vigore il Piano operativo sull'Housing First e le Stazioni di posta, mentre entro marzo 2026 si mira a raggiungere l'assistenza di 25 mila persone senza fissa dimora, per la durata di almeno sei mesi²²⁰.

Nella stessa Missione, Componente M5C2.2 *Rigenerazione urbana e housing sociale*, l'Investimento 2.1 finanzia € 3,3 miliardi per la ristrutturazione degli edifici pubblici e la riqualificazione delle aree degradate. Le tappe fondamentali prevedevano la notifica di tutti gli appalti pubblici aggiudicati per la rigenerazione urbana, verso almeno 300 comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Tale obiettivo è stato puntualmente conseguito entro marzo 2022. Adesso deve essere avviata la seconda tappa fondamentale, ovvero la rigenerazione di 1 milione di mq in 300 comuni con più di 15.000 abitanti, entro giugno 2026²²¹.

Per quanto riguarda l'Investimento 2.2 *Piani Urbani Integrati*²²² le tappe fondamentali prevedono l'adozione del Piano di investimento per i progetti di rigenerazione urbana entro dicembre 2022 e il completamento dei progetti di riqualificazione urbana entro giugno 2026. Nel primo caso, l'adozione del Piano è in corso, mentre per il completamento dei progetti si punta a

²²⁰ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/housing-temporaneo-e-stazioni-di-posta.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²²¹ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/progetti-di-rigenerazione-urbana-volti-a-ridurre-situazioni-di-emarginazione-e-degrado-sociale.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²²² Il costo dell'Investimento 2.2 ammonta a € 2,49 mld.

riqualificare un'area di 3 milioni di mq in 14 Città Metropolitane²²³.

L'Investimento 2.2.b *Piani Urbani Integrati – Fondo di fondi della BEI*²²⁴ finanzia progetti volti alla promozione della rigenerazione urbana per favorire l'inclusione sociale e combattere varie forme di vulnerabilità grazie a un Fondo Tematico. Sono in corso le strategie per individuare i criteri di ammissibilità per gli interventi che prevedono un contributo di almeno € 545 milioni al Fondo Tematico e il sostegno ad almeno 10 progetti urbani. Entro giugno 2026 andrà raggiunta la riqualificazione urbana di almeno 10 progetti sostenuti dal Fondo²²⁵.

Sempre nella Missione 5, Componente M5C2.2, l'Investimento 2.3 *Programma innovativo della qualità dell'abitare*²²⁶ finanzia nuovi alloggi pubblici, con nuovi interventi sull'edilizia residenziali pubblica, riqualificando le aree degradate, per una maggiore sostenibilità e innovazione verde. Le tappe fondamentali sono così suddivise: la sottoscrizione di convenzioni con almeno 15 Regioni, Province autonome, Comuni e/o Città Metropolitane per migliorare le abitazioni pubbliche e il conseguimento dell'obiettivo di coprire almeno 800.000 mq di spazi pubblici. La prima delle due tappe è stata conseguita entro

²²³ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²²⁴ Il costo totale dell'Investimento 2.2.b è di € 272 mln.

²²⁵ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati-fondo-di-fondi-della-bei.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²²⁶ Il costo totale dell'Investimento 2.3 ammonta a € 2,8 mld.

marzo 2022; la seconda dovrà invece essere avviata e si dovrà concludere entro marzo 2026²²⁷.

Nella Componente M5C3 *Interventi speciali per la coesione territoriale*, l'Investimento 2 sulla *Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie*²²⁸ mira a utilizzare i beni confiscati alle mafie per sviluppare i servizi al cittadino e promuovere l'inclusione sociale. Le tappe fondamentali riguardano l'aggiudicazione degli appalti per interventi sui beni confiscati entro giugno 2024, la valorizzazione di almeno 100 beni confiscati alla criminalità organizzata entro giugno 2025, per poi giungere alla valorizzazione di almeno 200 beni confiscati entro giugno 2026²²⁹.

Nella Componente M5C3 *Interventi speciali per la coesione territoriale*, l'Investimento 4²³⁰ favorisce gli investimenti nelle Zone Economiche Speciali (ZES) per promuovere lo sviluppo economico del Sud Italia, riducendo così il divario di cittadinanza. In particolare, l'investimento 4 finanzia la costruzione delle infrastrutture necessarie nelle aree industriali e di reti di trasporto più efficienti che facilitino il collegamento tra le reti nazionali e quella europea. Per rendere efficace la ZES, gli investimenti mirano ad assicurare lo sviluppo delle infrastrutture di collegamento necessarie nelle aree ZES, con la rete dei trasporti nazionale e con le reti Trans Europee (TEN-T). Le tappe fondamentali riguardano l'entrata in vigore dei decreti ministeriali che approvano il piano operativo per le otto ZES, conseguito entro dicembre 2021 e iniziare, entro dicembre 2023,

²²⁷ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²²⁸ Il costo totale dell'Investimento 2 è di € 300 mln.

²²⁹ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/valorizzazione-dei-beni-confiscati-alle-mafie.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

²³⁰ Il costo totale dell'Investimento 4 è di € 630 mln.

41 interventi infrastrutturali per completarne almeno 22 entro giugno 2026²³¹.

2. Il compendio “Ex Casermette di Torre del Parco”

Nel presente lavoro si è scelto di affrontare come caso di studio soltanto uno dei cinque depositi temporanei di arte previsti dalla linea di intervento denominata *Recovery Art* del PNRR.

La scelta è dovuta al fatto che le “Ex Casermette di Torre del Parco” rappresentano un esempio virtuoso, una *best practice* nell’attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR, rispondendo a entrambe le domande di ricerca. Difatti, il lavoro di ricerca nasce nella prospettiva di voler rispondere a due domande, una più discorsiva e generale, sulla tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico, alla luce del PNRR e in un’ottica di sostenibilità ambientale, sociale ed economica; l’altra più specifica e con un approccio più empirico, domandandosi se l’Italia sarà in grado di spendere i fondi entro i tempi di attuazione del PNRR, valorizzando il patrimonio immobiliare pubblico in chiave sostenibile.

L’idea posta dal PNRR, per la creazione di depositi d’arte nasce dall’esigenza di effettuare interventi mirati sul territorio, per la salvaguardia dello stesso. I depositi rappresentano una possibilità di tenere viva la conoscenza diffusa del patrimonio culturale, così da evitare una lacerazione del tessuto sociale, culturale e quindi identitario del nostro Paese.

A seguito del terremoto che colpì il Centro Italia nel 2016 nacque l’esigenza di trovare depositi che potessero accogliere le migliaia di opere d’arte danneggiate dall’evento calamitoso. In quel dato

²³¹ Per maggiori informazioni si veda <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/interventi-infrastrutturali-per-le-zone-economiche-speciali-o-zes.html> (ultimo accesso ottobre 2022).

momento storico non si sapeva dove collocarle, così si decise di cercare tra le strutture ancora intatte.

A Spoleto, il deposito di Santo Chiodo, ospitò numerosissime opere d'arte per un ammontare di circa cinquemila pezzi, tra crocifissi, quadri, statue, mobili e libri antichi. Al contempo, si decise di organizzare il lavoro attraverso delle attività che recuperassero il patrimonio culturale danneggiato. Si diede così vita a un laboratorio di restauro.

L'obiettivo attuale dato dal PNRR è quello di creare una rete di messa in sicurezza e di depositi ai quali sapere di poter ricorrere per accogliere il patrimonio culturale mobile, a seguito di qualsiasi tipo di calamità naturale ed evento emergenziale ma, anche al di fuori delle emergenze. Difatti, le strutture potranno essere usate come laboratori di restauro o depositi di beni artistici da movimentare.

Nel caso di studio scelto, il complesso militare dismesso "Ex Casermette di Torre del Parco" (d'ora in avanti "Ex Casermette") è situato in un'area periferica del Comune di Camerino, in provincia di Macerata. Si compone di 27 edifici, originariamente ideati per detenere i prigionieri di guerra poi convertiti in depositi e magazzini per le forze armate. L'intera area ha una superficie territoriale di 56.553 mq²³².

²³² Il compendio Ex Casermette è ubicato nel Comune di Camerino, in località Torre del Parco, lungo la S.P. 256 «Settempedana».

Il complesso è stato costruito prima della Seconda guerra mondiale ed è costituito da n. 27 fabbricati a un piano fuori terra a pianta rettangolare.

Il compendio Ex Casermette è un bene demaniale di proprietà dello Stato.

Nel 2007 è stato dismesso dal Ministero della Difesa, come attestato dal verbale di restituzione dei beni all'Agenzia del Demanio delle Marche (Prot. n. 2007/15029 del 24/12/2007). Dal 2008 il bene è stato dichiarato di interesse storico-architettonico, *ex art.* 10 del D.Lgs. n.42/04. Difatti, il compendio presenta un valore storico documentario di rilievo in quanto materialmente rappresentativo di un'epoca ed elemento identitario a livello territoriale. Inoltre, l'area è sottoposta a vincolo paesistico ai sensi del D.M. 31/07/1985 e

a Vincolo paesistico «Zona Alta Valle del Potenza» di cui al D.P.G.R n. 12934 del 04/08/1983, così come riportato nella Tavola Generale dei Vincoli n. 11/A del P.R.G. vigente.

Il P.R.G. di Camerino adeguato al P.P.A.R. classifica l'area come «Zona a vincolo Militare», di cui all'art. 39 delle N.T.A., che, alla lett. a), vieta le «nuove costruzioni di qualsiasi tipo e destinazione, fatti salvi gli ampliamenti dei fabbricati esistenti agli aventi diritto nei limiti delle relative zonizzazioni e fino ad un massimo del 20% della consistenza attuale».

La variante, per dare attuazione al Programma complementare al PNRR nei territori colpiti dal sisma 2009-2016, Sub-misura A3 «Rigenerazione urbana e territoriale», Linea 2 «Progetti per la conservazione e fruizione dei beni culturali», che riguarda il Comune di Camerino, Ex Casermette di Torre del Parco di Camerino comporta la trasformazione dell'area in «Zone per l'istruzione e di interesse sociale». Tale variante non determina l'incremento del carico urbanistico rispetto alle previsioni del P.R.G. vigente, poiché la volumetria di progetto è contenuta nell'ampliamento del 20% attualmente consentito dalle N.T.A. vigenti per l'area. Vi è, invece, un aumento della dotazione di spazi pubblici, in quanto è prevista una nuova «Zona per attrezzature urbane – attrezzature per l'istruzione d'uso e di interesse sociale».

A tal proposito, con Deliberazione originale del Commissario Straordinario assunta con i poteri della Giunta Comunale, n. 96 del 10/06/2022, della Città di Camerino è stata adottata la variante parziale al P.R.G. in località Torre del Parco «Ex Casermette» ai sensi dell'art. 2, c.4 della Legge Regionale 2 agosto 2017, n. 25 e dell'art.30, c.1 della Legge Regionale 5 agosto 1992, n. 34 e s.m.i, connessa all'intervento complementare al PNRR nei territori colpiti dal sisma 2009-2016, Sub-misura A3 «Rigenerazione urbana e territoriale», Linea 2 «Progetti per la conservazione e fruizione dei beni culturali»: ADEGUAMENTO SISMICO, RIFUNZIONALIZZAZIONE PER LA REALIZZAZIONE DI DEPOSITI DI SICUREZZA PER IL RICOVERO DI BENI MOBILI CON ANNESSI LABORATORI DI RESTAURO IN OTTO EX CASERMETTE DI TORRE DEL PARCO – CAMERINO, ai sensi degli articoli 1 e 2 della L.R. 25/2017.

I documenti da cui sono state tratte le informazioni, in particolare la Deliberazione del Commissario Straordinario assunta con i poteri della Giunta Comunale, n. 96 del 10/06/2022 e il verbale di dismissione, si trovano tutti nel sito della Regione Marche – Comune di Camerino <https://www.halleyweb.com/c043007/zf/index.php/trasparenza/index/index/categoria/436> (ultimo accesso novembre 2022).

Il progetto di recupero e di trasformazione delle Ex Casermette prevede la creazione di un polo culturale, scientifico e tecnologico per i beni culturali. L'ex complesso militare sarà destinato anche allo svolgimento di attività di primo intervento e messa in sicurezza dei beni culturali che hanno subito danni, sia in occasione del sisma che ha colpito il Centro Italia, che con le altre calamità avvenute o che avverranno sul territorio. L'obiettivo è quello di rendere l'ex complesso militare un punto di riferimento per la tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio culturale e artistico del territorio, avviando anche ulteriori attività, quali ricerca, esposizione, formazione e studio²³³.

L'intero compendio verrà valorizzato attraverso due linee di finanziamento entrambe riconducibili al PNRR. La prima linea di finanziamento PNRR è il *Piano complementare nei territori colpiti dal sisma 2009-2016; sub-misura A3 "Rigenerazione urbana e territoriale" Linea di intervento 2* che si incentra sulla realizzazione e l'affidamento dei lavori e dei servizi per l'esecuzione delle opere di rifunzionalizzazione di una porzione del compendio, relativo a un primo lotto che riguarda 8 delle 27 casermette presenti, per realizzare depositi di sicurezza per il ricovero di beni mobili e annessi laboratori di restauro. L'importo complessivo del finanziamento è di € 9.998.000,00. L'intervento rientra nell'elenco di n. 8 *Progetti per la conservazione e fruizione dei beni culturali* definito per l'attuazione degli interventi del piano complementare nei territori colpiti dal sisma 2009-2016²³⁴.

²³³ Cfr. il documento *A Camerino la nuova città dei beni culturali* dell'Agenzia del Demanio, in <https://www.agenziademanio.it/export/sites/demanio/download/schedeapprofondimento/A-Camerino-la-nuova-citta-dei-beni-culturali.pdf> (ultimo accesso novembre 2022).

²³⁴ Interessante quanto affermato da Mancini Palamoni nel suo articolo *Lo sviluppo sostenibile del patrimonio culturale tra emergenze e tecnologie digitali* ove riferendosi ai danni causati al patrimonio culturale dal sisma del

L'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Marche è il soggetto responsabile per le fasi sopra descritte, in merito alla realizzazione e all'affidamento dei lavori e dei servizi relativi all'intervento nel Comune di Camerino.

Più nel merito, questa prima linea di intervento è funzionale a adeguare sismicamente e a rifunzionalizzare una porzione dell'intero compendio demaniale che riguarda 8 delle 27 casermette presenti. Come anticipato, l'intervento che verrà fatto sull'intera area si pone lo sfidante obiettivo di creare un polo culturale, scientifico e tecnologico per i beni culturali che sarà un centro di riferimento sul territorio. Nel complesso demaniale verranno svolte attività di primo intervento e messa in sicurezza con l'obiettivo di renderlo un centro di studio e di ricerca, didattico ed espositivo. Inoltre, il fine ulteriore sarà quello di creare una filiera per le diverse attività legate al recupero dei beni culturali, come la diagnostica, il monitoraggio, il restauro, la catalogazione e la gestione dei reperti. L'uso degli edifici che compongono il compendio delle Ex Casermette sarà destinato una parte, a uso del Ministero della Cultura e, un'altra, con funzione pubblica e di accoglienza.

Dal punto di vista edilizio, l'intervento si occuperà della ristrutturazione degli edifici, sia dal punto di vista funzionale che

2016 che ha colpito il Centro Italia afferma come sia «fondamentale una ricostruzione consapevole, affinché l'area del cratere divenga laboratorio di rinascita sostenibile ed esempio di buone pratiche, e indispensabile l'utilizzo delle nuove tecnologie. Il patrimonio compromesso non può perdersi: raffigura un insieme di tradizioni, costumi, abitudini, rapporti sociali, tutti testimonianze avente valore di civiltà. La ricostruzione culturale assume valenza sociale, dovendosi ricucire una rete di comunità. Lo sviluppo sostenibile è preponderante: il sisma distruggendo interi centri storici comporta per le generazioni future una perdita gravissima, ancor più dannosa qualora la ricostruzione non rispetti la culturalità dei luoghi».

G. Mancini Palamoni, *Lo sviluppo sostenibile del patrimonio culturale tra emergenze e tecnologie digitali*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1, 2022, 264.

distributivo, con un aumento degli standard di sicurezza sismica²³⁵. Oltre all'adeguamento sismico sono previsti altri interventi nel campo energetico, ambientale e circa l'accessibilità e la salubrità degli edifici componenti il compendio immobiliare Ex Casermette.

La seconda linea di finanziamento prevista dal PNRR è la *MIC3 Investimento 2.4 Recovery Art* e interessa un'altra porzione del compendio, diversa rispetto al primo lotto, composto da 8 casermette, oggetto di intervento con il primo finanziamento. Infatti, nell'ambito della realizzazione di luoghi di deposito temporaneo per la tutela dei beni culturali mobili in caso di calamità è stato scelto il compendio Ex Casermette, già oggetto del primo finanziamento. A tal proposito, l'Unità di Missione per l'attuazione del PNRR, in veste di responsabile del coordinamento degli interventi di cui è titolare il Ministero della Cultura, ha individuato l'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale delle Marche, quale soggetto attuatore dell'investimento per la creazione di un *Recovery Art*. Il compendio sarà un centro per il ricovero e il recupero dei beni danneggiati dalle calamità e consentirà di creare una filiera per le attività legate al recupero dei beni culturali, a completamento dell'intervento già finanziato con i fondi del piano complementare del PNRR. Grazie al *Recovery Art*, il compendio Ex Casermette diverrà il primo centro della Regione Marche di ricovero e recupero di beni artistici danneggiati dalle calamità, attraverso il recupero di un importante complesso edilizio. In un'area colpita dal sisma, l'investimento è di grande impatto sia dal punto di vista economico che sociale. La creazione di un polo tecnologico, scientifico e culturale renderà il complesso

²³⁵ Difatti, con l'aumento degli standard di sicurezza sismica si vuole raggiungere l'adeguamento secondo la classe d'uso IV con vita nominale pari a 100 anni, ai sensi delle Norme Tecniche delle Costruzioni, di cui al DM 17/01/2018.

demaniale il centro di riferimento sul territorio, attraendo anche il turismo culturale e alimentando la ricerca scientifica. A questo, si accompagnerà l'impatto positivo dell'innovazione tecnologica grazie alla quale sarà possibile organizzare e conservare il patrimonio culturale con la digitalizzazione e l'archiviazione del materiale storico artistico.

Il finanziamento per la seconda linea di investimento è di € 20,000.000,00. Il finanziamento totale ammonta, quindi, a circa € 30,000.000,00.

Le Amministrazioni coinvolte sono il Ministero della Cultura, in particolare la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio Marche e Direzione Generale Archivi in qualità di futuro gestore dell'area che verrà consegnata in uso governativo e l'Agenzia del Demanio, in qualità di soggetto attuatore. Allo stesso tempo, gli altri enti interessati sono il Comune di Camerino, la Regione Marche e l'Università degli Studi di Camerino (UNICAM).

Una delle domande di ricerca si interroga sulla tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico, alla luce del PNRR e in un'ottica di sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Il compendio Ex Casermette risponde in maniera pratica a questo quesito dimostrando come le due linee di finanziamento appena illustrate si pongono come obiettivo primario la promozione di una rigenerazione urbana sostenibile, attraverso la gestione, valorizzazione, razionalizzazione e ottimizzazione del patrimonio pubblico. Tale processo si realizza in coerenza con lo sviluppo sostenibile, attraverso la sostenibilità ambientale, sociale ed economica e il conseguimento degli obiettivi di transizione ecologica e innovazione digitale perseguiti dal PNRR. Difatti, le Ex Casermette sono destinatarie di interventi di rifunionalizzazione, efficientamento energetico e adeguamento sismico, rappresentando un esempio virtuoso di stimolo e di sviluppo nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento.

Dal punto di vista della sostenibilità ambientale, le scelte di indirizzo e di progetto sono improntate al rispetto dei principi europei volti a garantire che le caratteristiche funzionali, tecniche e architettoniche del bene siano coerenti con la sostenibilità ambientale. Difatti, gli interventi verranno realizzati prevedendo il contenimento dei consumi energetici e la riduzione degli oneri manutentivi. Le performance ambientali riguarderanno l'ampliamento della permeabilità dei terreni, il riciclo delle acque bianche e grigie, la riduzione delle isole di calore, l'utilizzo di materiali riciclabili²³⁶. Tale iter avverrà attraverso un approccio progettuale che rispetti i criteri ambientali minimi e le opportunità derivanti dai protocolli energetico-ambientali, in conformità all'articolo 17 del Regolamento (UE) 2020/852²³⁷.

²³⁶ Per maggiori informazioni sulla sostenibilità ambientale si veda l'Accordo *ex art. 5, comma 6, d.lgs. 50/2016*, per la regolamentazione dei rapporti di attuazione, gestione e controllo relativi al progetto «Ex casermette di Torre del Parco» *Intervento di adeguamento sismico e rifunzionalizzazione al fine di realizzare depositi di sicurezza per il ricovero di beni mobili con annessi laboratori di restauro- Camerino (MC) –CUP: G18C22001100006* Importo € 20.000.000,00, stipulato tra il MIC e l'Agenzia del Demanio al sito https://pnrr.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2022/11/AccordoCamerino_27.05.22.pdf, in particolare si veda l'art.2, 9 (ultimo accesso novembre 2022).

²³⁷ Art. 17 Regolamento (UE) 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2020 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088.

«Danno significativo agli obiettivi ambientali

1. Ai fini dell'articolo 3, lettera b), si considera che, tenuto conto del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi forniti da un'attività economica, compresi gli elementi di prova provenienti dalle valutazioni esistenti del ciclo di vita, tale attività economica arreca un danno significativo: a) alla mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'attività conduce a significative emissioni di gas a effetto serra; b) all'adattamento ai cambiamenti climatici, se l'attività conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto su sé stessa o sulle persone, sulla natura o sugli attivi; c) all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività

Per perseguire l'obiettivo di realizzare immobili a basso impatto ambientale si farà ricorso a modalità, materiali e tecnologie costruttive che permettano di ottenere riduzioni dei tempi di cantiere, con particolare riguardo al ciclo di vita dell'intero processo edilizio²³⁸.

La qualità della progettazione è quindi improntata al più alto rispetto del principio dello sviluppo sostenibile, attraverso la realizzazione di progetti che si occupano di interventi mirati sul territorio, per la salvaguardia dello stesso e che trovano nella sostenibilità ambientale il loro fulcro. Come anticipato, gli

nuoce: i) al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; o ii) al buono stato ecologico delle acque marine; d) all'economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se: i) l'attività conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; ii) l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; o iii) lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente; e) alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento, se l'attività comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio; o f) alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi, se l'attività: i) nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi; o ii) nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, comprese quelli di interesse per l'Unione. 2. Nel valutare un'attività economica in base ai criteri indicati al paragrafo 1, si tiene conto dell'impatto ambientale dell'attività stessa e dell'impatto ambientale dei prodotti e dei servizi da essa forniti durante il loro intero ciclo di vita, in particolare prendendo in considerazione produzione, uso e fine vita di tali prodotti e servizi».

²³⁸ Per maggiori informazioni sulla sostenibilità ambientale si veda l'Accordo tra il MIC e l'Agenzia del Demanio, cit., in particolare si veda l'art.2, 9. (ultimo accesso novembre 2022).

interventi di rigenerazione realizzano le migliori condizioni per la manutenzione, gestione e fruizione sostenibile del compendio Ex Casermette, attraverso ecoefficienza, bassi consumi di energia e un'analisi di soluzioni progettuali che siano eco-compatibili, progettando edifici NZEB (*Nearly Zero Energy Building*).

Il tutto, nel rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH), dei Criteri Ambientali Minimi e del mantenimento dell'operatività del bene anche in occasione di eventi emergenziali, attraverso l'aumento degli standard di sicurezza sismica, per ottenerne l'adeguamento secondo la classe d'uso IV con vita nominale pari a cento anni e tramite il riuso e la ristrutturazione di immobili senza consumo di suolo.

I progetti che riguarderanno le Ex Casermette saranno sviluppati attraverso piattaforme digitali di condivisione dei modelli digitali conseguiti, attraverso l'applicazione della metodologia BIM. Questo riguarderà tutte le fasi progettuali, di realizzazione e di avvio dell'opera anche per garantire il rispetto dei tempi e dei costi. Inoltre, saranno eseguite le corrispondenti dotazioni tecnologiche per la gestione digitale dell'opera in fase di esercizio per garantire il corretto uso dell'edificio²³⁹.

L'altro pilastro dello sviluppo sostenibile presente nel caso di studio riguarda la sostenibilità sociale. Le *Linee guida per l'individuazione, l'adeguamento, la progettazione e l'allestimento di depositi per il ricovero temporaneo di beni culturali mobili con annessi laboratori di restauro*²⁴⁰ del

²³⁹ *Ibidem*.

²⁴⁰ Per maggiori informazioni si vedano le *Linee guida per l'individuazione, l'adeguamento, la progettazione e l'allestimento di depositi per il ricovero temporaneo di beni culturali mobili con annessi laboratori di restauro* del Ministero della Cultura, Direzione Generale Sicurezza del Patrimonio Culturale, al sito <https://dgspatrimonioculturale.beniculturali.it/wp-content/uploads/2022/03/Allegato-%E2%80%93-Linee-guida-individuazione-adequamento-progettazione-e-allestimento-depositi-per->

Ministero della Cultura evidenziano la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale mobile. In particolare, le *Linee Guida* ricordano come il fine primario dei depositi di arte sia la messa in sicurezza, la salvaguardia, la custodia, la conservazione e il restauro dei beni culturali mobili. Il patrimonio recuperato dopo eventi calamitosi, o preso in carico attraverso la custodia coattiva prevista dall'art. 43 del Codice dei beni culturali, «non cessa di 'vivere' e proprio per questo, anche se allontanato temporaneamente, va tenuto in stretta relazione con il suo contesto di origine attraverso opportuni progetti di valorizzazione e fruizione da attuarsi in regime di gestione ordinaria in modo da garantire sempre il rapporto tra le opere e il territorio di provenienza»²⁴¹. Così, attraverso i depositi di arte si ha la tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio culturale, quale testimonianza che conserva nel tempo il senso di appartenenza a una specificata comunità civile mantenendo intatto il legame con chi ha creato tali beni. Le *Linee Guida* evidenziano come sia già ampiamente diffusa la consapevolezza che i beni culturali siano un legame unico con il passato, trasmissibile di generazione in generazione. L'esistenza stessa del patrimonio culturale «ha caratterizzato la vita e la cultura del nostro Paese e fa parte integrante dell'humus sociale che lo ha generato»²⁴². Il patrimonio culturale mobile accolto nei depositi d'arte, e quindi anche nel compendio Ex Casermette, ha spesso anche un valore e un uso religioso, per cui il forzato distacco che avviene dopo un evento calamitoso rappresenta un ulteriore vuoto accompagnato da un'attenuazione della memoria immateriale, di cui il patrimonio culturale mobile religioso rappresenta la radice

[ricovero-temporaneo-di-beni-culturali-mobili-con-laboratori-di-restauro.pdf](#)

(ultimo accesso novembre 2022).

²⁴¹ Ministero della Cultura, Direzione Generale Sicurezza del Patrimonio Culturale, *Linee guida*, cit., 70. (ultimo accesso novembre 2022).

²⁴² *Ibidem*.

in cui affondano usi, tradizioni, liturgie e spirito di appartenenza. Pertanto, le *Linee Guida* dispongono che dopo la fase emergenziale i depositi d'arte diventino luoghi che accolgano iniziative culturali che uniscano all'intervento conservativo sul bene mobile anche la memoria immateriale che quel bene rappresenta, «per rimettere in moto un processo di conoscenza che insieme all'intervento conservativo ponga le basi per rimettere sulla strada del ritorno quanto conservato e restituire quell'habitat sociale grazie alla fruibilità pubblica»²⁴³. Accanto all'attività conservativa si pone la valorizzazione e la fruizione dei beni culturali mobili restaurati, garantendo la coesione sociale e territoriale. Ai cittadini viene così restituita la consapevolezza che il patrimonio culturale mobile è sopravvissuto e capace di creare i presupposti per una nuova valorizzazione del territorio e di ciò che ne costituisce memoria e cuore pulsante, valorizzando la sua funzione di collante sociale.

Qualora le opere non possano tornare nell'immediato nei luoghi di provenienza, in attesa che sia realizzato questo obiettivo le *Linee Guida* prevedono che si dovrà procedere attraverso l'allestimento di uno spazio espositivo all'interno del deposito così che sia mantenuta viva la memoria storica e il contatto materiale con il pubblico. Per fare ciò verranno svolte iniziative adeguate e che siano inclusive verso le comunità territoriali di riferimento, così da presentare anche il lavoro svolto durante la fase emergenziale. Le attività, le iniziative e la messa a disposizione di spazi di fruizione del patrimonio culturale mobile potrà avere anche un uso didattico, di formazione, di associazionismo e di ricerca. A tal riguardo potranno essere adottati accordi o convenzioni *ex art.* 112 del D.lgs. 42/2004.

I depositi di arte previsti dal PNRR e, in particolare, il caso di studio che si sta affrontando dimostra come le iniziative volte alla fruizione e alla valorizzazione del patrimonio culturale mobile

²⁴³ *Ibidem.*

rappresentino un chiaro esempio di realizzazione dello sviluppo sostenibile, anche in chiave di sostenibilità sociale. Il compendio Ex Casermette diviene quindi espressione tangibile di come il patrimonio immobiliare pubblico sia funzionale al perseguimento e, soprattutto, all'attuazione della sostenibilità dello sviluppo.

Infine, il compendio Ex Casermette rappresenta un esempio virtuoso anche dal punto di vista della sostenibilità economica.

Nel caso di studio affrontato la sintesi tra la sostenibilità ambientale e sociale descritte si estrinseca nella sostenibilità economica, che unisce alla crescita economica l'utilizzo sostenibile delle risorse e l'utilità sociale.

La rifunzionalizzazione, l'efficientamento energetico e l'adeguamento sismico del compendio Ex Casermette comporta e comporterà, per interventi successivi, l'utilizzo di forza lavoro, finanziati tramite i fondi delle due linee di finanziamento PNRR. Nel compendio Ex Casermette verranno effettuati interventi che prevedano il contenimento dei consumi energetici e la riduzione degli oneri manutentivi. In particolare, sono previsti interventi di rigenerazione che realizzino le migliori condizioni per la manutenzione, gestione e fruizione sostenibile del compendio, attraverso ecoefficienza, bassi consumi di energia e un'analisi di soluzioni progettuali che siano eco-compatibili, progettando edifici NZEB (*Nearly Zero Energy Building*).

Quanto descritto rappresenta un importante risparmio di spesa che garantisce anche una manutenzione pubblica sostenibile del bene.

Ancora, un esempio di sostenibilità economica che si accompagna alla sostenibilità sociale, si ritrova anche per l'attrazione culturale e turistica di cui il compendio sarà oggetto, sia verso la popolazione locale che verso utenti di altri territori.

Allo stesso tempo, la presenza della sostenibilità economica si ritrova anche nelle *Linee guida per l'individuazione, l'adeguamento, la progettazione e l'allestimento di depositi per*

il ricovero temporaneo di beni culturali mobili con annessi laboratori di restauro. Difatti, è previsto che alle risorse individuate tra gli Uffici competenti, ovvero le Soprintendenze territoriali, si affianchino altri professionisti esterni, tra cui catalogatori, volontari e giovani del servizio civile con apposita formazione, assistenti e collaboratori a seconda dei compiti necessari per le attività di deposito e laboratorio.

Questo rappresenta un duplice beneficio: da un lato comporta un accrescimento della formazione individuale dei soggetti esterni coinvolti e, dall'altro, un beneficio per il comparto culturale di riferimento.

Completa il quadro l'innovazione digitale. Difatti, a seguito della rifunzionalizzazione dell'area, la struttura del compendio Ex Casermette, oltre a divenire un polo culturale e scientifico, sarà anche un polo tecnologico.

In particolare, a seconda delle fasi, riguardanti le due linee di finanziamento, si provvederà a rifunzionalizzare l'area come di seguito: in una prima fase, relativa al primo finanziamento e riguardante otto casermette verrà creata un'area di accoglienza, una zona a uso ufficio, un'area di controllo e monitoraggio, un laboratorio di decontaminazione, un'area di stoccaggio, dei laboratori di restauro, un'area per la messa in sicurezza delle opere e una zona espositiva.

Invece, con la seconda linea di finanziamento, che riguarderà il resto del complesso, si prevede la creazione di laboratori di restauro e di ricerca, delle aree di deposito per affreschi, dipinti mobili, manufatti lignei, manufatti metallici, beni archeologici, archivi cartacei, un'area termica e degli spazi di accoglienza. A completare il tutto, è prevista anche la creazione di spazi didattici e per conferenze, spazi espositivi sia interni che esterni, uffici e servizi, un bar/mensa e relativi spazi esterni, uno spazio esplicativo della memoria del luogo e spazi esterni con percorsi espositivi, percorsi didattici e aree di accoglienza. Gli immobili

saranno collegati tra loro da un percorso pedonale coperto per facilitare gli spostamenti dei materiali conservati e del personale addetto.

Il patrimonio culturale mobile che verrà accolto nel compendio verrà puntualmente catalogato sia tramite documentazione cartacea, che digitale. In particolare, la documentazione cartacea sarà conservata in fascicoli attribuiti a ciascun bene recuperato, nei quali sarà poi segnalato il collegamento alla correlata documentazione digitale. Inoltre, verrà creata una copia digitale in formato PDF dei documenti cartacei, anch'essa organizzata in cartelle attribuite ai singoli beni nelle quali sarà acquisita anche la documentazione fotografica. La denominazione dei fascicoli cartacei, delle cartelle informatiche e dei *files* immagine dovranno fare riferimento all'identificativo univoco del bene a cui sono riferite.

Allo stesso tempo, il compendio diverrà un polo culturale e scientifico, di formazione, uso didattico e di ricerca che si avvale della tecnologia per garantire un accesso ai cittadini, agli studenti, ai ricercatori e alle istituzioni, assicurando una conoscenza diffusa del patrimonio culturale su tutto il territorio²⁴⁴.

Per quanto concerne la seconda domanda di ricerca, ci si interroga sulla capacità dell'Italia di valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico, in chiave sostenibile, spendendo i fondi entro i tempi di attuazione del PNRR. Per quel che riguarda il caso di studio Ex Casermette le due differenti linee di finanziamento comportano anche diversi iter progettuali con diversi cronoprogrammi. In questa sede si risponderà alla domanda di ricerca solo per quanto concerne la prima linea di finanziamento PNRR, poiché è quella di cui si ha maggiore conoscenza dei dati.

²⁴⁴ Per un maggiore approfondimento in merito al ruolo della tecnologia nel preservare la memoria del patrimonio culturale si veda M.F. Cataldo, *Preservare la memoria culturale: il ruolo della tecnologia*, in *Aedon*, 2, 2020.

Per l'iter progettuale afferente alle otto casermette, riguardanti la prima linea di finanziamento PNRR, il cronoprogramma prevede la conclusione entro giugno 2025. L'importo finanziato è di € 9.998.000,00 e sarà tutto necessario e non sufficiente. Difatti, a causa della maggiorazione dei prezzi dei materiali due delle otto casermette originariamente individuate per l'intervento saranno prive dell'impiantistica necessaria a garantire parametri ambientali adatti alla conservazione del patrimonio culturale mobile maggiormente delicato e a rischio di deperibilità. I depositi saranno organizzati tramite ambienti *ad hoc* prestando particolare attenzione ai fattori che condizionano lo stato di conservazione, quali ad esempio: la temperatura, l'umidità, la luce, etc. che influenzano l'ambiente circostante per assicurare una conservazione adeguata. Lo stato di conservazione di un oggetto e, nel caso di specie, del patrimonio culturale mobile che verrà accolto, è relazionabile anche alla sua composizione legata alla materia, in base alla quale si potrà determinare il grado di delicatezza.

Nonostante questo, le due casermette verranno comunque rifunzionalizzate e adeguate sismicamente e verranno destinate a deposito del patrimonio mobile culturale non deperibile (come, ad esempio, reperti in marmo o campane)²⁴⁵.

Alla luce di quanto detto²⁴⁶, il compendio Ex Casermette rappresenta un vero e proprio esempio virtuoso di come un bene appartenente al patrimonio immobiliare pubblico possa essere adeguatamente valorizzato, gestito e tutelato, attraverso la collaborazione tra diverse amministrazioni che, sotto la spinta delle politiche europee e nell'attuazione del PNRR, rigenerano in

²⁴⁵ *Linee guida per l'individuazione, l'adeguamento, la progettazione e l'allestimento di depositi per il ricovero temporaneo di beni culturali mobili con annessi laboratori di restauro* del Ministero della Cultura, cit., *Requisiti per la conservazione dei beni*, Capitolo 3, 15 e ss.

²⁴⁶ Si ringrazia l'Ing. Elisa Rossini, della DR Marche per il confronto fruttuoso e la disponibilità data.

chiave sostenibile un bene pubblico, restituendolo alla collettività.

Il tessuto sociale e identitario del nostro Paese viene piano piano ricucito portandoci verso un cambiamento di prospettiva: come la sostenibilità implichi e, di conseguenza, quando applicata correttamente, porti al benessere sociale. Difatti, il caso di studio esaminato rappresenta concretamente l'impatto che la sostenibilità ha sul patrimonio immobiliare pubblico, riversandosi direttamente sul cittadino e sulla sua capacità di vivere il territorio e guardando al bene pubblico come a uno strumento per il perseguimento del benessere sociale.

3. Analisi dei risultati

L'obiettivo del lavoro è espresso attraverso il titolo e, soprattutto, tramite le due domande di ricerca in merito alla capacità dello Stato italiano, ai fini del PNRR, di tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico alla luce della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e di spendere i fondi entro i tempi di attuazione previsti dal Piano.

Per rispondere a entrambi i quesiti si è scelto di partire da un'analisi dei beni pubblici aderendo alla tesi per cui il concetto di proprietà pubblica e la teoria dei beni pubblici siano tendenzialmente obsoleti e relegati all'interno di un quadro tradizionale non più adeguato alla moderna realtà, che coinvolge l'ambito nel quale si collocano i beni pubblici e che riguarda l'attuale modalità di esercizio dell'azione amministrativa.

In particolare, si è evidenziato come l'integrazione europea abbia portato a una mutazione del contesto economico e sociale, così come è mutata la funzione amministrativa. Il regime giuridico definito dal Codice civile per i beni pubblici è divenuto ormai di residuale applicazione, in presenza di una normativa di settore ad oggi esageratamente nutrita.

In una prospettiva di cambiamento imprescindibile si è ritenuto come si debba guardare al bene pubblico in relazione alla sua destinazione pubblica e al soddisfacimento dell'interesse collettivo, abbandonando la tesi del regime giuridico che individua la categoria di appartenenza del bene per abbracciarne una che si incentri prima sul bene e sulla sua funzione, per poi individuarne il regime giuridico applicabile.

Inoltre, si è affermato come il bene pubblico vada visto soprattutto in rapporto all'individuo, al singolo cittadino e alla sua capacità di vivere il territorio, in quanto il bene diventa uno strumento per il perseguimento del benessere sociale. È la stessa Costituzione, infatti, che attribuisce la funzione sociale alla proprietà dove la cura, la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato rispecchiano sia la duplice funzione di perseguimento dell'interesse collettivo e finanziario, che la cura del patrimonio dello Stato in chiave di prossimità al cittadino, contribuendone al benessere sociale.

Inoltre, si ritiene che la tutela, la gestione e la valorizzazione della proprietà pubblica contribuiscano a creare una sinergia tra le Istituzioni e gli Enti territoriali, che promuovono il bene pubblico quale ricchezza per tutta la popolazione, un *munus*, e che collaborano individuando strategie e strumenti affinché siano attivate operazioni di rigenerazione urbana, riqualificando in chiave sostenibile l'immobile pubblico.

Infine, le politiche europee, il programma Next Generation EU (NGEU) e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza obbligano a ripensare il bene pubblico, in un'ottica di integrazione, sostenibilità e innovazione.

Si è scelto poi di procedere attraverso l'analisi storica della sostenibilità partendo dalla stessa per giungere alla rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile aderendo all'orientamento che vede, a livello internazionale, grazie anche all'attuazione degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile

dell'Agenda 2030, il consolidamento consuetudinario del principio in questione e, a livello europeo il riconoscimento di un principio giuridico di rango costituzionale.

Sono stati poi individuati gli elementi costitutivi del principio dello sviluppo sostenibile ritenendolo volutamente ampio e indefinito, riconoscendone la matrice nel concetto stesso di sostenibilità, declinabile anche nei suoi tre pilastri e adattabile a più casi concreti.

Dall'analisi dei beni pubblici e del principio dello sviluppo sostenibile si è posta poi l'attenzione sul rapporto tra il principio dello sviluppo sostenibile, di cui la matrice è la sostenibilità, e il patrimonio immobiliare pubblico. Difatti, attraverso l'analisi di un caso di studio, quale *best practice* ed esempio virtuoso, si è approfondita l'applicazione concreta del principio dello sviluppo sostenibile, della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e il suo impatto sulla tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, attraverso uno sguardo al bene pubblico come a uno strumento per il perseguimento del benessere sociale.

L'obiettivo della ricerca è stato quindi quello di rispondere alle due domande poste, attraverso un caso pratico, che ha rappresentato un esempio virtuoso e una positiva applicazione del metodo dello sviluppo sostenibile. Nel corso della ricerca si è infatti affermata la tesi per cui la sostenibilità, matrice dello sviluppo sostenibile, sia l'obiettivo ma lo sviluppo sostenibile è il metodo, il processo che deve essere adottato per il perseguimento dell'obiettivo. La ricerca ha dato come primo risultato una risposta positiva alla domanda sulla tutela, valorizzazione e gestione del patrimonio immobiliare pubblico, alla luce del PNRR e in un'ottica di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, in quanto il compendio immobiliare Ex Casermette rappresenta un perfetto esempio di proficua, concreta applicazione pratica dello sviluppo sostenibile.

Difatti, l'esempio del compendio Ex Casermette risponde in maniera pratica a questo quesito dimostrando come le due linee di finanziamento si pongono come obiettivo primario la promozione di una rigenerazione urbana sostenibile, attraverso la gestione, valorizzazione, razionalizzazione e ottimizzazione del patrimonio pubblico. Tale processo si realizza in coerenza con il principio dello sviluppo sostenibile, visto attraverso la lente della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e il conseguimento degli obiettivi di transizione ecologica e innovazione digitale perseguiti dal PNRR. Difatti, le Ex Casermette sono destinatarie di interventi di rifunzionalizzazione, efficientamento energetico e adeguamento sismico, rappresentando un esempio virtuoso di stimolo e di sviluppo nell'ambito del contesto economico e sociale di riferimento. Attraverso la collaborazione tra diverse amministrazioni e, sotto la spinta delle politiche europee e nell'attuazione del PNRR, si ha una rigenerazione in chiave sostenibile di un bene pubblico, restituendolo alla collettività.

Se si parte dall'assunto per cui la sostenibilità implica un benessere, le Ex Casermette rappresentano un esempio pratico di come la sostenibilità abbia un impatto positivo sul patrimonio immobiliare pubblico, riversandosi poi direttamente sul cittadino e sulla sua capacità di vivere il territorio e guardando al bene pubblico come a uno strumento per il perseguimento del benessere sociale.

Per quanto concerne la seconda domanda di ricerca, ci si è interrogati circa la capacità dell'Italia di valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico, in chiave sostenibile, spendendo i fondi entro i tempi di attuazione del PNRR. Per quel che riguarda il caso di studio Ex Casermette le due differenti linee di finanziamento comportano anche diversi iter progettuali con diversi cronoprogrammi; si è quindi risposto alla domanda di ricerca solo per quanto concerne la prima linea di finanziamento PNRR, poiché è quella di cui si ha maggiore conoscenza dei dati.

In merito a questa prima linea, la risposta e i risultati raggiunti hanno dato un esito tendenzialmente positivo. Nonostante l'importo finanziato non sia sufficiente a effettuare tutti i lavori originariamente previsti, su tutte e otto le casermette, si è comunque deciso di procedere in modo efficiente e produttivo attraverso la rifunzionalizzazione e l'adeguamento sismico delle due casermette che restavano escluse, che verranno destinate a deposito del patrimonio mobile culturale non deperibile.

Il caso di studio Ex Casermette è stato un esempio pratico attraverso cui si è voluta dimostrare la risposta e i risultati positivi a entrambi i quesiti di ricerca, pur nella consapevolezza che un esempio virtuoso non può rispondere per la totalità del patrimonio immobiliare pubblico coinvolto tramite il PNRR. Proprio per questo, all'obiettivo, alla tesi e ai risultati raggiunti, si vuole affiancare un'ulteriore riflessione frutto del percorso svolto.

Come si è visto, si è sostenuta la tesi per cui lo sviluppo sostenibile sia un principio e, allo stesso tempo, un processo trasversale e a contenuto solidaristico²⁴⁷; un metodo per cercare di raggiungere la sostenibilità dello sviluppo.

La riflessione è cominciata con l'affermazione che il principio dello sviluppo sostenibile abbia una forte connotazione ambientale. Difatti, si riportava l'orientamento secondo cui lo sviluppo sostenibile costituirebbe «un metodo, un processo per integrare considerazioni ambientali nelle politiche dello sviluppo e della regolazione del mercato»²⁴⁸.

²⁴⁷ Si veda l'articolo di G. Mancini Palamoni, *Lo sviluppo sostenibile del patrimonio culturale tra emergenze e tecnologie digitali*, cit., 261-272. Mancini Palamoni si riferisce invece allo sviluppo sostenibile come un principio-obiettivo trasversale a contenuto solidaristico visto come punto di equilibrio e raccordo del rapporto tra la valorizzazione e tutela del patrimonio culturale e l'applicazione delle tecnologie digitali.

²⁴⁸ F. Francioni, *Sviluppo sostenibile e principi di Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, cit., 43.

Si è però poi proceduto con delle ulteriori riflessioni, per cui la stretta connessione tra lo sviluppo sostenibile e la tutela dell'ambiente rischiava di frustrare le potenzialità del principio²⁴⁹ che ha natura dinamica e, se è vista come metodo, o processo si accosta al principio di integrazione. Difatti, la sostenibilità, ritenuta quale matrice del principio, va integrata nelle diverse politiche di sviluppo che le permettono quindi di adattarsi a diversi ambiti, ulteriori rispetto all'ambiente. Si è inoltre detto che in riferimento al contenuto dello sviluppo sostenibile, si protende maggiormente per riconoscere un contenuto ampio, che non si riferisca unicamente al dato ambientale ma che sia volutamente elastico e generico, così da poter ricomprendere una pluralità di aspetti. Difatti, si è sostenuto come la matrice dello sviluppo sostenibile sia il concetto stesso di sostenibilità, declinabile anche nei suoi tre pilastri e adattabile poi ai diversi casi concreti.

L'ulteriore riflessione che giunge da questo assunto e che è conseguenza del percorso svolto riguarda la domanda se, a prescindere dalla sostenibilità ambientale, sociale ed economica, visti come componenti della sostenibilità sia possibile fare riferimento a un concetto di sostenibilità *pura* presente nel nostro ordinamento *ab origine*. Più nello specifico, tutto il percorso di ricerca si è incentrato nel rispondere ai quesiti posti, sulla capacità dell'Italia di valorizzare, tutelare e gestire il patrimonio immobiliare pubblico, dal punto di vista della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e ai fini del PNRR, spendendo i fondi nei tempi di attuazione previsti dal Piano; ma, mano a mano che si analizzavano i vari aspetti e si approfondiva il caso

²⁴⁹ Secondo quanto affermato da Fracchia, «S'intende far riferimento all'opzione di "svincolare" lo sviluppo sostenibile dall'ambiente, riferendo la sostenibilità a una serie di settori in cui l'ambiente e le sue esigenze non emergano in modo diretto». F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 0, 2010, 39.

di studio, è sorta un'ulteriore riflessione legata alla presenza della sostenibilità, quale valore intrinseco nel nostro ordinamento.

In questo caso, si prescinde dalle tre declinazioni della sostenibilità, i.e. ambientale, sociale ed economica²⁵⁰, e si torna all'origine, a quel concetto di sostenibilità *pura* riconosciuta quale matrice dello sviluppo sostenibile, visto in qualità di principio e, allo stesso tempo, processo trasversale e a contenuto solidaristico. Nell'analizzare il caso studio e il ruolo dell'Agenzia del Demanio²⁵¹, quale soggetto attuatore si è sviluppata la

²⁵⁰ Durante tutto il lavoro di ricerca si è affermato che i pilastri della sostenibilità sono la sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Quando si fa riferimento a una sostenibilità *pura* non si vuole fare un ragionamento che si ponga in antitesi rispetto a quello fatto in precedenza ma si vuole solo evidenziare come sia possibile dare maggiore applicabilità al principio dello sviluppo sostenibile quando la sostenibilità, radice, causa e origine dello sviluppo sostenibile, sia trattata come un concetto ampio e a maglie larghe. Così, la natura trasversale a contenuto solidaristico del principio-processo dello sviluppo sostenibile diventa facilmente adattabile a più casi concreti.

²⁵¹ Ad esempio, nell'Accordo *ex art. 5*, comma 6, d.lgs. 50/2016, cit., tra il MIC e l'Agenzia del Demanio vi è un chiaro esempio di sostenibilità amministrativa quando si parla della costituzione della Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici, organismo in seno all'Agenzia del Demanio che, ai sensi dell'articolo 1, commi da 162 a 170, della legge 145/2018, ha l'obiettivo di promuovere «lo sviluppo e l'efficienza della progettazione e degli investimenti pubblici, di contribuire alla valorizzazione, all'innovazione tecnologica, all'efficientamento energetico e ambientale nella progettazione e nella realizzazione di edifici e beni pubblici, alla progettazione degli interventi di realizzazione e manutenzione, ordinaria e straordinaria, di edifici e beni pubblici, anche in relazione all'edilizia statale, scolastica, universitaria, sanitaria e carceraria, nonché alla predisposizione di modelli innovativi progettuali ed esecutivi per edifici pubblici e opere similari e connesse o con elevato grado di uniformità e ripetitività». La Struttura per la progettazione di beni e edifici pubblici svolge un ruolo di supporto per le Amministrazioni centrali e gli Enti territoriali, che possono rivolgersi alla Struttura ai sensi dell'articolo 24, comma 1, lettera c), del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. I compiti della Struttura si incentrano su «lo sviluppo di progettualità, per fornire servizi di progettazione, di ingegneria e architettura e

riflessione sull'esistenza di una "sostenibilità amministrativa", che si ricollega anche alle domande di ricerca poste²⁵².

ogni supporto tecnico che garantisca qualità e tempi di esecuzione degli interventi di manutenzione e realizzazione di beni ed edifici pubblici».

Si veda l'art. 1, comma 163 della legge 145/2018 e l'Accordo, consultabile al sito https://pnrr.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2022/11/AccordoCamerino_27.05.22.pdf, 7. (ultimo accesso novembre 2022).

²⁵² In riferimento alle domande di ricerca la risposta è presente anche se si guarda al volto *sostenibile* dell'Agenzia del Demanio. L'Atto di indirizzo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale 2022-2024 afferma che le azioni dirette a garantire un'efficiente gestione del patrimonio immobiliare dello Stato contribuiscono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, si evidenzia come bisogna «amministrare il patrimonio immobiliare statale secondo criteri di economicità ed efficienza potenziando le iniziative volte a tradurre i piani di razionalizzazione in interventi che, da una parte, garantiscano nuove soluzioni allocative per gli uffici pubblici in grado di ridurre i loro costi di gestione e il fabbisogno di spazio richiesto ai privati e, dall'altra, consentano la valorizzazione degli immobili in un'ottica di sostenibilità e innovazione, anche in una prospettiva di vendita. Sarà profuso il massimo impegno nell'attuazione del cronoprogramma degli interventi edilizi necessari all'attuazione dei piani di razionalizzazione e nella definizione di un monitoraggio efficace del loro stato di avanzamento. Il medesimo approccio sarà seguito con riguardo ai piani di riqualificazione sismica ed energetica degli immobili in uso governativo».

Inoltre, lo stesso Atto di indirizzo afferma che l'Agenzia del Demanio proseguirà a garantire «il potenziamento delle iniziative di riqualificazione dei beni statali e, in particolare, l'attuazione di progetti per la prevenzione del rischio sismico, per la riqualificazione energetica, il risanamento ambientale e l'efficientamento, nonché l'accelerazione degli interventi di rifunzionalizzazione degli immobili inseriti nei progetti di razionalizzazione degli usi governativi, contribuendo al rilancio degli investimenti pubblici, e alla realizzazione del Green New Deal». L'Agenzia del Demanio continuerà inoltre a garantire la gestione e la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico anche attraverso «il sostegno al processo di riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni centrali (PAC) e alla loro presenza sul territorio, che verrà assicurato in particolare attraverso la promozione e diffusione del modello dei "Poli Amministrativi" (...) nonché l'esecuzione dei relativi

In particolare, la riflessione nasce ritenendo che un'azione amministrativa sostenibile sia quella che, basandosi sui requisiti dell'equità, dell'efficienza e dell'economicità, interviene per la tutela dell'interesse pubblico rispettando le regole di condotta²⁵³. Tali regole di condotte sono i generali principi che già esistono e che sono contenuti nella legge sul procedimento amministrativo, ovvero la l. n. 241/90, di matrice nazionale ed euro-unitaria, e in base ai quali si uniforma l'azione amministrativa.

interventi edilizi strumentali. Particolare attenzione sarà rivolta a tradurre i piani di razionalizzazione in interventi edilizi (...) che garantiscano nuove soluzioni allocative per gli uffici pubblici in un'ottica di sostenibilità e innovazione».

Per un maggiore approfondimento si veda l'Atto di indirizzo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale 2022-2024, al sito <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/367793.pdf>, 12, 28, 29, 30.

In merito alle domande di ricerca sulla capacità dello Stato italiano, ai fini del PNRR, di tutelare, gestire e valorizzare il patrimonio immobiliare pubblico alla luce della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e di spendere i fondi entro i tempi di attuazione previsti dal PNRR si può ritrovare un collegamento, anche nel ruolo svolto dall'Agenzia del Demanio e tramite la Struttura per la progettazione che manifestano un chiaro esempio pratico di rispetto del principio dello sviluppo sostenibile anche attraverso la sostenibilità amministrativa. In particolare, la sostenibilità amministrativa si ritrova nell'attività di gestione e di valorizzazione dei beni immobili dello Stato e nella razionalizzazione e ottimizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, in un'ottica di sostenibilità e innovazione. La tutela, la valorizzazione e la gestione del patrimonio immobiliare pubblico garantiscono la fruibilità dei beni, anche attraverso il godimento da parte della collettività. Ecco, quindi che l'innovazione, anche del patrimonio immobiliare pubblico, non può che essere sostenibile e la sostenibilità non può che implicare e portare a un benessere sociale.

²⁵³ Si veda L. Di Giovanni, *Una rilettura dell'azione procedimentale amministrativa nell'ottica della sostenibilità: il temperamento tra esigenze di equità e di efficienza del potere pubblico*, in *federalismi.it*, 14, 2022, 63.

Il precipitato della corretta applicazione di questi principi - i.e. della sostenibilità - è il buon andamento dell'azione amministrativa che già trova una collocazione nella nostra Costituzione e, quindi, una tutela costituzionale espressa dallo stesso art. 97 Cost. Tutto sta quindi nell'applicare correttamente i principi e le leggi che già esistono²⁵⁴. La sostenibilità è quindi insita nel nostro ordinamento e si traduce nel come l'Amministrazione persegue gli interessi pubblici²⁵⁵.

²⁵⁴ A titolo meramente esemplificativo e non esaustivo l'art. 97 Cost. enuncia il principio di buon andamento della PA. Questo stesso principio porta con sé un concetto di sostenibilità, visto nell'assicurare che i pubblici uffici siano organizzati secondo le disposizioni di legge, così da assicurare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione. Ancora, la stessa legge 241/90 sul procedimento amministrativo affonda le sue radici nel principio dello sviluppo sostenibile, richiamando, all'art. 1, i principi generali dell'attività amministrativa, integranti la stessa quali i «criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario» (di cui peraltro, il principio dello sviluppo sostenibile è parte). E, ancora, al co. 2 afferma che «La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria». Anche questo è espressione di un concetto di sostenibilità, in correlazione con il principio dello sviluppo sostenibile, in quanto favorisce un andamento più fluido e celere del procedimento, giovando a tutte le parti coinvolte. Per concludere, lo stesso art. 2-bis nell'affermare che «I rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede» manifesta un'espressione del principio dello sviluppo sostenibile e di sostenibilità in qualità di elemento chiave a cui devono essere improntati i rapporti.

²⁵⁵ Come ritenuto dalla dottrina, il concetto di sostenibilità racchiude al suo interno un approccio definito come precauzionale, che, quando è applicato alle attività che sono realizzate dall'Amministrazione pubblica, implica la conformità a criteri di prudenza nel perseguimento degli interessi pubblici.

L. Di Giovanni, *Una rilettura dell'azione procedimentale amministrativa nell'ottica della sostenibilità: il contemperamento tra esigenze di equità e di efficienza del potere pubblico*, cit., 63.

A quanto appena affermato si deve aggiungere l'aiuto della tecnologia, laddove possibile e lo sviluppo delle competenze. La formazione quindi degli operatori sia nell'ambito dell'Amministrazione sia con riferimento all'impiego della tecnologia stessa nel procedimento amministrativo.

Se si parte dalla considerazione per cui la sostenibilità viene definita come la quinta rivoluzione industriale, bisogna però considerare che prima viene la quarta: ovvero l'uso della

In particolare, secondo T. Fortuna, *Il connubio tra sostenibilità e precauzione nel diritto di tutela delle risorse alieutiche nella dimensione internazionale e dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 8, 2016 l'approccio precauzionale sarebbe parte del principio dello sviluppo sostenibile e implicherebbe l'attuazione di azioni definite come prudenziali, riconosciute come elemento fondamentale da applicare alla politica ambientale internazionale per la tutela della natura.

La possibilità di estendere l'approccio precauzionale ad altri settori del diritto amministrativo è riconosciuta dalla giurisprudenza amministrativa. A tal proposito, si veda TAR Trentino-Alto Adige, Trento, sez. I, 8 luglio 2010, n. 171. Nella sentenza si afferma che, in riferimento al principio di precauzione, «la rilevanza di quest'ultimo principio generale, che è come tale direttamente cogente per tutte le pubbliche amministrazioni, ha trovato ampio riconoscimento, ancorché sia menzionato nel Trattato soltanto in relazione alla politica ambientale, da parte degli organi comunitari soprattutto nel settore della salute, con una valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone. In tal caso, infatti, le istituzioni comunitarie possono adottare misure di tutela senza dover attendere che siano approfonditamente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (cfr., sul punto, ad es.: Tribunale I grado CE, sez. II, 19.11.2009, n. 334; Corte giustizia CE, sez. III, 12.1.2006, n. 504). Detto principio generale integra, quindi, un criterio orientativo generale e di larga massima (T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 31.5.2004, n. 5118), che deve caratterizzare non soltanto le attività normative, ma prima ancora quelle amministrative, come prevede espressamente l'art. 1 della legge 7.8.1990 n. 241, ove si stabilisce che "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta ... dai principi dell'ordinamento comunitario"».

tecnologia digitale²⁵⁶, che coinvolge anche la PA. L'innovazione digitale potrebbe essere impiegata per migliorare i procedimenti che ineriscono l'attività amministrativa e, riguardo la *governance* dei beni pubblici, nella individuazione e nella gestione del patrimonio pubblico immobiliare.

Il fine della tesi appena sostenuta è che non si debbano introdurre nuove regole né principi; tuttavia, è necessario formare il personale della PA all'uso degli strumenti nel rispetto delle regole che già sono vigenti.

Questo permette il rispetto di principi fondamentali, oggi più che mai necessari, quali l'efficienza, l'economicità, il buon andamento; la proporzionalità, la trasparenza, la razionalità, etc. Essere efficaci ed efficienti comporta equità e, soprattutto, migliore gestione dei tempi. Tale ultimo aspetto è fondamentale nella corsa al raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Perché l'Italia raggiunga gli obiettivi nei tempi prefissati non si può prescindere da tale impostazione culturale, di cui non potranno che beneficiare anche le generazioni future. Il principio dello sviluppo sostenibile assume quindi un'ulteriore sfaccettatura: quella di essere un metodo procedimentale che informa l'azione amministrativa "ortopedizzandola"²⁵⁷, per ben programmare, gestire, ottimizzare il patrimonio immobiliare pubblico.

²⁵⁶ Di particolare interesse sul tema dell'IA per lo sviluppo sostenibile, S. Ferilli, E. Girardi, C. Musto et al., *L'intelligenza artificiale per lo sviluppo sostenibile*, marzo 2022.

²⁵⁷ Si ringrazia l'Avv. Eleonora Schneider per l'elaborazione del termine citato in riferimento all'attività amministrativa e per il confronto fruttuoso.

Conclusioni

Al termine dell'esposizione, l'obiettivo della ricerca si può dire raggiunto: le politiche europee e l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza obbligano a ripensare il bene pubblico, in un'ottica di integrazione, sostenibilità e innovazione. È così che si evidenzia l'importanza della sostenibilità e della rilevanza giuridica del principio dello sviluppo sostenibile, riconosciuto a livello internazionale come principio consuetudinario, grazie anche all'attuazione degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 e, a livello europeo, come principio giuridico di rango costituzionale.

In particolare, si è sostenuta la tesi che vede la sostenibilità quale matrice e obiettivo dello sviluppo sostenibile e, lo sviluppo sostenibile, quale metodo e processo che deve essere adottato per il perseguimento dell'obiettivo. Si è sostenuto, dunque, che lo sviluppo sostenibile rappresenti un principio e, allo stesso tempo, un processo, trasversale e a contenuto solidaristico; un metodo per cercare di raggiungere la sostenibilità dello sviluppo.

Difatti, attraverso il caso di studio del compendio immobiliare Ex Casermette di Torre del Parco, quale esempio virtuoso e positiva applicazione del metodo dello sviluppo sostenibile, è stato dimostrato come sia possibile ripensare il bene pubblico in chiave sostenibile e come strumento per il perseguimento del benessere sociale, grazie al quale il cittadino vive a pieno il territorio.

A riprova della tesi sostenuta e grazie all'analisi del caso di studio è stato possibile provare la concreta applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, della sostenibilità ambientale, sociale ed economica e il suo impatto sulla tutela, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, rispondendo anche al quesito di ricerca sulla capacità del nostro Paese di spendere i fondi del PNRR nel tempo dato.

Tutto ciò ha portato al raggiungimento di un'ulteriore conclusione, in merito alla presenza di un concetto di sostenibilità, definita come *pura*, quale valore intrinseco nel nostro ordinamento e dell'azione amministrativa; concludendo il ragionamento con l'assunto che il principio dello sviluppo sostenibile assuma un'ulteriore sfaccettatura: quella di essere un metodo procedimentale che informa l'azione amministrativa guidandola e strutturandola, per ben programmare, gestire e ottimizzare il patrimonio immobiliare pubblico.

Bibliografia

- Alessia M., *Le politiche abitative: strumenti storici e strumenti nuovi*, in *Finanza e Tributi*, 13, 2008.
- Allena M., *Cosa cambia con l'ambiente tutelato dalla Costituzione*, in *lavoce.info*, 2022.
- Alpa P.G., Donzelli G., Fusaro A. (a cura di), *I nuovi confini del diritto di proprietà*, Milano, 2020.
- Antonioni M., *Sviluppo Sostenibile e giudice amministrativo tra tutela ambientale e governo del territorio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2019.
- Barral V., *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law (EJIL)*, vol. 23, 2012.
- Barral V., Dupuy P.M., *Principle 4: Sustainable Development through Integration*, in *The Rio Declaration on Environment and Development: A Commentary*, J.E. Viñuales (a cura di), Oxford, 2016.
- Battistelli F., *Pandemia, conflitti e transizioni sociali*, in *Energia*, 2, 2020.
- Benedetto XVI, Lettera Enciclica *Caritas in Veritate* sullo sviluppo umano integrale nella carità e nella verità, Città del Vaticano, 29 giugno 2009.
- Bifulco R., D'Aloia A., *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), Napoli, 2008.
- Birnie P., Boyle A., Redgwell C., *International Law and the Environment*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Bosselmann K., *The principle of sustainability. Transforming law and governance*, II ed., Routledge, Abingdon, 2017.

- Boyle A., Freestone D., *Introduction*, in *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, A. Boyle & D. Freestone (a cura di), Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Brutti M., *Il diritto privato nell'antica Roma*, Torino, 2011.
- Caputi Jambrenghi V., *I beni pubblici*, in *Diritto amministrativo*, Mazzarolli, Pericu, Romano, Roversi Monaco, Scoca (a cura di), I, Bologna, 1993.
- Caputi Jambrenghi V., *Proprietà dovere dei beni in titolarità pubblica*, in *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, in *Annuario 2003 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2004.
- Casetta E., *Manuale di diritto amministrativo*, Fracchia (a cura di), XXIII, Milano, 2021.
- Cassarino S., *La destinazione dei beni degli enti pubblici*, Milano, 1962.
- Cassese S., *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969.
- Castorina E., Chiara G., *Beni pubblici, Artt. 822-830*, in *Il Codice civile Commentario*, Milano, 2008.
- Cataldo M.F., *Preservare la memoria culturale: il ruolo della tecnologia*, in *Aedon*, 2, 2020.
- Cavallin M., *Il patrimonio immobiliare pubblico nel PNRR*, in *Residenza e Patrimonio Pubblico*, G. Perulli (a cura di), Venezia Lido, 2021.
- Cerulli Irelli V., voce *Beni pubblici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Torino, 1987.
- Cerulli Irelli V., *I beni pubblici nel Codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Economia Pubblica*, 1990.
- Cerulli Irelli V., *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario 2003, Titolarità pubblica e regolazione dei beni. La dirigenza nel pubblico impiego*, Milano, 2004.

- Chirulli P., Iaione C., *La Co-Città, Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli, 2018.
- Cicerone, *De re publica*, I.
- Cortese E., *Demanio, (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, XII, 1964.
- Costanza R. et al., *An Introduction to Ecological Economics*, ed. II, CRC Press, Boca Raton, FL, 2015.
- Curti I., Capucci M., *Rigenerazione urbana e Piani Urbani Integrati*, in *Casa e Abitare nel PNRR. Analisi e prospettive, Quaderni sulla Ripresa e Resilienza del Paese*, Caritas italiana, 1, 2022.
- Daly H. E., Farley J., *Ecological Economics: Principles and Application*, II ed., Highland Press, Washington DC, 2010.
- Dernbach John C., *Achieving Sustainable Development: The Centrality and Multiple Facets of Integrated Decisionmaking*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Volume 10, Issue 1, Winter 2003.
- Di Giovanni L., *Una rilettura dell'azione procedimentale amministrativa nell'ottica della sostenibilità: il contemperamento tra esigenze di equità e di efficienza del potere pubblico*, in *federalismi.it*, 14, 2022.
- Esposito M., *I fondamenti costituzionali del demanio, Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Torino, 2018.
- Ferrari C., voce *Servitù prediali pubbliche*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVII, Torino, 1970.
- Ferrara R., *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *La tutela dell'ambiente*, R. Ferrara (a cura di), Torino, 2006.
- Ferrara R., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del giurista*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), Milano, 2014.

Fois P., *La protezione dell'ambiente nei sistemi internazionali regionali*, in *Il diritto internazionale dell'ambiente dopo il Vertice di Johannesburg*, A. Del Vecchio, A. Dal Ri Jùnior (a cura di), Napoli, 2005.

Fortuna T., *Il connubio tra sostenibilità e precauzione nel diritto di tutela delle risorse alieutiche nella dimensione internazionale e dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 8, 2016.

Foster S., Iaione C., *The City as a Commons*, in *Yale Law & Policy Review*, 281, 2016.

Fracchia F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 0, 2010.

Francesco, Lettera Enciclica *Laudato Sì* sulla cura della Casa comune, Città del Vaticano, 18 giugno 2015.

Francioni F., *Sviluppo sostenibile e principi di Diritto Internazionale dell'Ambiente*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, P. Foïs (a cura di), Napoli, 2007.

French D., *The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and "Re-Imaginings of International Law"*, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2017.

Fucci V., *Social Innovation and Sustainable Development: a nurturing relationship*, Torino, 2022.

Giani L., *La fruibilità dei beni (di interesse pubblico) quale motore per una possibile rivisitazione della dinamica regolativa*, in *I beni pubblici tra titolarità e funzione*, Atti del XXI Convegno di Copanello, 24-26 giugno 2016, F. Astone, F. Manganaro, R. Rolli, F. Saitta (a cura di), Milano, 2018.

Giannini M.S., *I beni pubblici*, Roma, 1963.

Giraud G., Orliange P., *Laudato sì e Obiettivi di sviluppo sostenibile: una convergenza da affinare*, in *Aggiornamenti Sociali*, 6-7/68, 2017.

- Grasso M.E., *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, Milano, 2015.
- Grober U., *Deep roots –A conceptual history of ‘sustainable development’ (Nachhaltigkeit)*, Best.-Nr. P 2007-002 Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2007.
- Grossi P., *L'inaugurazione della proprietà moderna*, Napoli, 1980.
- Grossi P., *I beni: itinerari fra ‘moderno’ e ‘post-moderno’*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 4, 2012.
- Guicciardi E., *Il demanio*, Padova 1934.
- Guicciardi E., *Il concetto di demanio pubblico nel nuovo codice civile*, in *Scritti in onore della Cedam*, II, Milano, 1950.
- Iaione C., et al., *La casa per tutti, Modelli di gestione innovativa e sostenibile per l'adequate housing*, C. Iaione, M. Bernardi, E. De Nictolis (a cura di), Bologna, 2019.
- Iaione C., *The Right to the Co-City*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2017.
- James P., *Urban Sustainability in Theory and Practice: Circles of Sustainability*, L. Magee, A. Scerri, M. Steger (a cura di), Routledge, London, 2015.
- Jørgensen S.E., Fath B.D., Nielsen S.N., Pulselli F.M., Fiscus F.A., Bastianoni S., *Flourishing within Limits to Growth. Following nature's way*, 1st Edition, Earthscan/Routledge, London/New York, 2015.
- Lalli A., *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*. Napoli, 2015.
- Lanzalaco L., *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Messina P. (a cura di), Padova, 2009.
- Mancini Palamoni G., *Lo sviluppo sostenibile del patrimonio culturale tra emergenze e tecnologie digitali*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1, 2022.

- Mangiameli S., *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986.
- Marchisio S., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale*, in S. Marchisio, F. Raspadori, A. Maneggia (a cura di), *Rio cinque anni dopo*, Milano, 1998.
- Montini M., *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015.
- Montini M., *The Principle of Integration*, in *Principles of Environmental Law*, L. Krämer, E. Orlando (a cura di), Vol. VI, Edward Elgar Publishing, 2018.
- Montini M., *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 9, 2019.
- Nigro M., *L'edilizia popolare come servizio pubblico*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957.
- Nigro M., *Trasferimento di beni pubblici e successione nella funzione*, in *Giur. cost.*, I, 1977.
- Perlingieri P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1984.
- Perlingieri P., *Manuale di diritto civile*, Napoli, 2022.
- Persson A., Weitz N., Nilsson M., *Follow-up and review of the Sustainable Development Goals: alignment vs. internalization*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law (RECIEL)*, 25(1), 2016.
- Pillitu P. A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea*, in *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, P. Fois (a cura di), Napoli, 2007.
- Police A., a cura di, *I beni pubblici: tutela valorizzazione e gestione*, Milano, 2008.
- Poma G., *Res publica*, in *Filosofia Politica*, fascicolo 1, 1998.

- Pugliatti S., *Interesse pubblico e interesse privato nel diritto di proprietà*, Firenze, 1935.
- Pugliatti S., *Strumenti tecnico-giuridici per la tutela dell'interesse pubblico nella proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, VI, Milano, 1954.
- Renna M., *Beni pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, vol. I, Milano, 2006.
- Renna M., *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1-2, 2012.
- Resta R., *Beni pubblici*, in *Della proprietà – Art. 810-956*, in *Commentario del Codice civile*, A. Scialoja e G. Branca (a cura di), Bologna-Roma, 1976.
- Reviglio E., *Le linee guida della riforma contenute nella “Relazione di accompagnamento al Disegno di legge delega della Commissione Rodotà”*, in *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di) Roma, 2010.
- Rodotà S., *Il terribile diritto*, Bologna, 1982.
- Rodotà S., *Art. 42*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1982.
- Romano S., *Principi di diritto amministrativo italiano*, 2 ed., Milano, 1906.
- Romano S., *Corso di diritto amministrativo*, I, Padova, 1930.
- Salvemini L., *Lo sviluppo sostenibile: l'evoluzione di un obiettivo imperituro*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XX, Fascicolo 2, 2020.
- Salvia F., *Ambiente e sviluppo sostenibile*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2, 1998.
- Sands P., *Principles of International Environmental Law*, II ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Scholtz W., Barnard M., *The Environment and the Sustainable Development Goals: 'We are on a Road to Nowhere'*, in

Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation, D. French, L. J. Kotzé (a cura di), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2018.

Schrijver N., *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, in *Recueil des Cours, The Hague Academy of International Law*, vol. 329, 2007.

Tallacchini M.C., Intervento all'Audizione sulla riforma dell'articolo 9 della Costituzione, Camera dei deputati, Commissione affari costituzionali, 9 dicembre 2003, in *federalismi.it*, 15, 2003.

Tarello G., *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive*, Genova, 1972.

Taviani P.E., seduta del 25 settembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, Roma, 1971.

Tladi D., *The Principles of sustainable development in the case concerning Pulp Mills on the River Uruguay*, in *Sustainable Development Principles in the Decisions of International Courts and Tribunals 1992-2012*, M. C. Cordonier Segger, C. G. Weeramantry (a cura di), London, 2017.

Tonoletti B., *I cambiamenti climatici come problema di diritto pubblico universale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1, 2021.

Viglione D., *Introduzione*, in *Rapporto 2021, Una fiducia sostenibile. La collaborazione tra pubblico e privato per la transizione ecologica*, Italiadecide, Bologna, 2021.

Voigt C., *Sustainable Development as a Principle of International Law. Resolving Conflicts between Climate Measures and WTO Law*, in *Legal Aspect of Sustainable Development*, D. Freestone (General Editor), vol. 2, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009.

Voigt C., *The principle of sustainable development: Integration and ecological integrity*, in *Rule of Law for Nature: New*

Dimensions and Ideas in Environmental Law, C. Voigt (a cura di), Cambridge University Press, Cambridge, 2013.