Sommario

§ 1. La tutela dei luoghi sensibili: i profili della sicurezza e del decoro urbano, dei beni culturali e della tutela della salute; § 2. Degrado urbano. Venezia e la sua articolazione in tre realtà territoriali, così vicine e così diverse: dalla Città antica a Mestre, fino a Marghera. L'assedio, l'abbandono e la contaminazione; § 3. Sicurezza, decoro, degrado urbano e riqualificazione urbanistica: gli strumenti della legislazione statale e regionale per il superamento del degrado urbano attraverso la prospettiva urbanistica.

§ 1. La tutela dei luoghi sensibili: i profili della sicurezza e del decoro urbano, dei beni culturali e della tutela della salute.

Il tema dell'odierno convengo di studi è tanto originale, quanto stimolante, siccome intercetta molteplici e complesse norme pubblicistiche, le quali meritano un tentativo di inquadramento in una prospettiva sistematica, premettendo che accanto a misure di polizia urbana, se ne rinvengono altre, di diversa matrice, ma sempre a tutela dei luoghi sensibili.

Per il vero, l'oggetto della presente relazione è duplice; da una parte, verrà trattato il tema della tutela dei luoghi sensibili, sotto vari profili; d'altra parte, verrà trattato l'argomento del degrado urbano, onde comprende quali siano gli strumenti giuridici per porvi rimedio, nell'ottica del diritto urbanistico, posto che la riqualificazione urbanistica rappresenta uno dei principali rimedi al degrado ed all'insicurezza.

La recente produzione normativa nazionale – affidata al D.L. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla L. 18 aprile 2017, n. 48 – è ascrivibile alla prima delle citate categorie ed è volta all'introduzione di "*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*", vista "*la straordinaria necessità ed urgenza di introdurre strumenti nuovi volti a rafforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori e di promuovere interventi volti al mantenimento del decoro urbano*".

Il legislatore definisce cosa si intenda per "*sicurezza urbana*", posto che l'art. 4 del D.L. n. 14/2017 la qualifica come "*il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città*", locuzione che bene esprime la tensione verso un obiettivo divenuto a tal punto essenziale, da essere individuato come "*il bene pubblico*".

Esso si persegue, sempre a mente dell'art. 4, non solo con misure di "polizia urbana" in

senso lato, ma anche attraverso interventi di riqualificazione – urbanistica, sociale e culturale – delle aree e dei siti degradati.

Vanno quindi esaminate, sia (in questo paragrafo) le misure di polizia urbana previste negli articoli 9 e 10 del D.L. n. 14/2017 (in estrema sintesi e per quanto di rilievo), nonché le misure di tutela dei luoghi sensibili previste da altri fonti, sia (nei successivi paragrafi) gli istituti di riqualificazione urbanistica, perché essa rappresenta la principale misura strutturale, per porre rimedio all'insicurezza ed al degrado, che prosperano in contesti di abbandono, destinati ad aumentare in periodi di crisi economica associata ad una forte pressione immigratoria.

Le norme di polizia urbana testé citate sono volte, da un lato, a sanzionare in via amministrativa le condotte, che saranno in appresso illustrate, dall'altro, a prevedere l'allontanamento dal luogo, in cui è stato commesso il fatto, dall'altro ancora, a disciplinare il divieto d'accesso per il caso di reiterazione della condotta.

In particolare, l'art. 9, comma 1, del D.L. n. 14/2017 statuisce che, fermo quanto disposto dalla vigente normativa, chiunque ponga in essere condotte, che impediscano l'accessibilità e la fruizione delle aree interne e delle relative pertinenze di infrastrutture (fisse e mobili) ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale (urbano ed extraurbano), è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma, variabile da un minimo di cento ad un massimo di trecento euro.

Contestualmente all'accertamento dell'illecito al trasgressore viene ordinato l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto, secondo le modalità indicate nel successivo art. 10. Alla medesima misura dell'allontanamento soggiace anche colui che commette – nelle aree di cui all'art. 9, comma 1, del D.L. n. 14/2017 – le violazioni di cui agli articoli 688 e 726 codice penale e dall'art. 29 del D.Lgs. n. 114/1998, nonché dall'art. 7, comma 15-*bis*, del D.Lgs. n. 285/1992. Si tratta, quanto all'art. 688 c.p. della fattispecie dell'ubriachezza in luogo pubblico o aperto al pubblico; quanto all'art. 726 c.p. degli atti contrari alla pubblica decenza, compiuti in luogo pubblico o aperto o esposto al pubblico. Con riferimento, invece, all'art. 29 del D.Lgs. n. 114/1998, la fattispecie in considerazione è quella dell'esercizio abusivo del commercio su aree pubbliche. Con riguardo, infine, all'art. 7, comma 15-*bis*, del D.Lgs. n. 285/1992 (recante: "*Nuovo codice della strada*"), si tratta dell'esercizio abusivo dell'attività di parcheggiatore o di guardiamacchine.

L'art. 9, comma 2, del D.L. n. 14/2017 prevede, inoltre, che i regolamenti di polizia urbana possano individuare anche aree urbane (diverse da quelle cui al comma 1), nelle quali applicare le disposizioni appena compendiate, ossia la sanzione amministrativa pecuniaria

compresa sempre tra un minimo di cento ed un massimo di trecento euro, nonché l'allontanamento dal luogo di commissione del fatto.

Ciò il regolamento comunale può fare con riferimento ai luoghi sensibili, ossia: (*i*) aree scolastiche ed universitarie; (*ii*) musei, aree e parchi archeologici; (*iii*) complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura; (*iv*) aree interessate da consistenti flussi turistici; (*v*) aree adibite a verde pubblico.

Siffatto potere regolamentare, conferito *ex lege* ai Comuni, si aggiunge a quanto disposto dall'art. 52, comma 1-*ter*, del D.Lgs. n. 42/2004 e dall'art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 222/2016, le cui disposizioni continuano a valere. Il riferimento vada, nel primo caso, al Codice dei beni culturali e del paesaggio, laddove dispone che gli uffici territoriali del Ministero, d'intesa con Regione e Comune, adottano provvedimenti tesi a vietare gli usi non compatibili con la tutela e la valorizzazione del bene culturale. In particolare, si tratta del divieto dell'uso di aree pubbliche a seguito della concessione di posteggio o di occupazione di suolo pubblico, al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale (nonché delle aree ad essi contermini), interessati da rilevanti flussi turistici. Nel caso dell'art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 222/2016, per le medesime finalità di cui all'art. 52 del D.Lgs. n. 42/2004, il Comune, d'intesa con la Regione, sentito il Soprintendente, può vietare l'esercizio di una o più attività (o subordinarla ad autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 15 del D.Lgs. n. 59/2010) individuata con riferimento alla categoria merceologica.

Accanto alle aree occupate dalle infrastrutture di trasporto, per le quali valgono senz'altro le misure sanzionatorie anzi viste, ai Comuni viene conferito quindi il potere di individuarne altre, pur se all'interno del catalogo di cui all'art. 9, comma 3, del D.L. n. 14/2017, nelle quali applicare le medesime sanzioni. Nel primo caso la norma è immediatamente operante, nel secondo la sua efficacia è in concreto rimessa ai Comuni, che dovranno decidere se e come adottare il relativo regolamento di polizia urbana (o modificare il vigente), onde ampliare i poteri sanzionatori comunali con riferimento ai luoghi sensibili.

La competenza relativa alle violazioni di cui all'art. 9, comma 1, del D.L. n. 14/2017 spetta al Sindaco, che provvede secondo quanto previsto dagli articoli 17 e seguenti della L. n. 689/1981 (recante: "*Modifiche al sistema penale*"). È da ritenersi che pari attribuzione sindacale spetti non solo per le sanzioni direttamente previste dalla legge (comma 1), ma anche per le sanzioni previste dal regolamento di polizia urbana, di cui al comma 3. È certo, comunque, che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscosse sono devoluti al Comune con l'obbligo di destinazione ad iniziative di miglioramento del decoro urbano.

L'art. 10, comma 1, del D.L. n. 14/2017, poi, tratta dell'ordine di allontanamento, che è rivolto per iscritto dall'organo accertatore (individuato ai sensi dell'art. 13 della L. n. 689/1981) ed è motivato. L'ordine di allontanamento, inoltre, reca la sua efficacia temporale (limitata alle quarantotto ore successive all'accertamento del fatto) e l'indicazione che la sua violazione comporta l'ulteriore sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 9, comma 1, del D.L. n. 14/2017, aumentata del doppio. Copia del provvedimento d'allontanamento è trasmessa immediatamente al Questore ed ai competenti servizi socio-sanitari, ove ne ricorrano le condizioni.

Nel caso di reiterazione delle condotte di cui all'art. 9, commi 1 e 2, del D.L. n. 14/2017, il Questore può disporre il divieto di accesso ad una o più delle aree indicate dall'art. 9, espressamente indicate nel provvedimento di divieto. Il riferimento all'art. 9, sembra doversi leggere nel senso che il divieto di accesso possa essere comminato con riferimento sia alle aree individuate *ex lege* (art. 9, comma 1), sia alle aree individuate dal regolamento di polizia urbana (art. 9, comma 3), posto che il richiamo normativo è all'intero art. 9, quindi a tutti i suoi commi.

Il provvedimento di divieto d'accesso ha come presupposti: (*i*) la reiterazione della condotta, come visto; (*ii*) il pericolo per la sicurezza, derivante dalla condotta tenuta; (*iii*) la congrua motivazione; (*iv*) la statuizione di modalità applicative del divieto compatibili con le esigenze di mobilità, salute e lavoro del destinatario del provvedimento.

Il divieto d'accesso opera per un periodo non superiore a sei mesi, che transita da un minimo di sei mesi ad un massimo di due anni, se le condotte punite dall'art. 9, commi 1 e 2, del D.L. n. 14/2017 siano attribuibili a soggetto condannato – con sentenza definitiva o confermata in grado d'appello – nel corso degli ultimi cinque anni per reati contro la persona o il patrimonio. Se il responsabile è minorenne, il Questore ne dà notizia al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

Nel caso di condanna per reati contro la persona o il patrimonio commessi nelle aree e nei luoghi di cui all'art. 9 del D.L. n. 14/2017, la concessione della sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'ordine di divieto d'accesso, imposto dal Giudice.

Ai fini dell'applicazione degli articoli 9 e 10, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del D.L. n. 14/2017 (ossia dal 21 febbraio 2017), il Ministro dell'interno determina (non è indicato con quale atto) i criteri generali per favorire la cooperazione (informativa ed operativa) e l'accesso alle banche dati tra le Forze di polizia ed i Corpi di polizia municipale. Con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, inoltre, sono definiti i livelli di accesso alle banche dati. In tutti i casi, è prevista la clausola di invarianza finanziaria, ormai vero e

proprio ritornello del legislatore dei nostri giorni. Non risultano, allo stato, adottati né i criteri del Ministro dell'interno, né il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

In definitiva, gli articoli 9 e 10 disegnano norme di polizia urbana, la cui efficacia sarà in concreto rimessa alla loro effettiva applicazione, pur rappresentando – quanto meno in potenza – un sicuro, ulteriore, presidio a tutela dei luoghi sensibili.

§ 1.1. Tutela dei luoghi sensibili. I beni culturali.

L'ordinamento, per il vero, ha approntato altre misure per la tutela dei luoghi sensibili, diverse dai provvedimenti di polizia urbana anzi visti, ma non per questo meno meritevoli di sintetico esame.

In particolare, giova accennare alla tutela dei luoghi sensibili, così intesi o perché beni culturali degni di tutela, o perché comunque meritevoli di protezione sotto altri profili.

Giova muovere dal D.Lgs. n. 114/1998 (c.d. decreto Bersani), il cui art. 28, comma 13, prevede che le Regioni possano porre limiti all'esercizio del commercio per ragioni di viabilità, mobilità, sostenibilità ambientale e sociale, in particolare per quanto attiene agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande in relazione al consumo di alcoolici.

La stessa norma fa comunque salva la tutela e la salvaguardia delle zone di pregio artistico, storico, architettonico ed ambientale.

Inoltre, l'art. 28, comma 16, del D.Lgs. n. 114/1998 dispone che il Comune individui le aree di valore archeologico, storico, artistico ed ambientale, in cui l'esercizio del commercio è vietato o sottoposto a condizioni particolari ai fini della salvaguardia delle aree anzidette. Parimenti, possono essere introdotti limiti all'esercizio del commercio per ragioni di viabilità, igienico-sanitarie o per altri motivi di pubblico interesse.

In recepimento della direttiva 2016/123/CE (c.d. Bolkestein), l'art. 10 del D.Lgs. n. 59/2010 statuisce il principio della libertà di esercizio delle attività di servizi (definiti in senso assai lato dall'art. 8, comma 1, lett. a), del medesimo decreto), i quali "*costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie*".

Eccezion fatta ove ricorrano "*motivi imperativi di interesse generale*", compiutamente definiti (con catalogo di ampia latitudine) dall'art. 8, comma 1, lett. h), del D.Lgs. n.

59/2010. Tali motivi comprendono, *inter alia*: (*i*) ragioni di sicurezza, incolumità e sanità pubblica; (*ii*) ragioni di sicurezza stradale; (*iii*) ragioni di tutela ambientale, incluso l'ambiente urbano; (*iv*) ragioni di conservazione del patrimonio storico ed artistico.

La libertà di commercio e d'esercizio delle attività di servizi – in senso lato intesi – è certamente principio che informa l'ordinamento europeo e nazionale, anche se la tutela di interessi sensibili può giustificarne particolari e motivate limitazioni.

Sotto il profilo della tutela dei beni culturali, più in dettaglio, meritano particolare cenno l'art. 52, comma 1-*ter*, del D.Lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e l'art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 222/2016 (c.d. decreto SCIA 2, assunto sulla base della delega legislativa di cui all'art. 5 della L. n. 124/2015, c.d. "Legge Madia")[1]. Le citate norme paiono simili, a prima vista, ma in realtà tali non sono.

L'art. 52, comma 1-*ter*, del D.Lgs. n. 42/2004 prevede che gli uffici territoriali del MiBACT, d'intesa con la Regione ed i Comuni[2], possano assumere provvedimenti di divieto degli usi di aree pubbliche non compatibili con le esigenze di tutela e valorizzazione dei beni culturali, sì da "*assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini*".

Non solo per le viste ragioni possono essere vietati gli usi di aree pubbliche in concessione o la semplice occupazione di esse, al fine di ivi esercire l'attività commerciale, ma possono finanche essere revocate, ai sensi dell'art. 21-*quinquies* della L. n. 241/1990, autorizzazioni e concessioni di suolo pubblico già rilasciate. Lo stesso art. 52, comma 1-*ter*, del D.Lgs. n. 42/2004 regola anche la quantificazione dell'indennizzo dovuto in forza della revoca, ove non sia possibile il trasferimento dell'attività commerciale in area alternativa ma potenzialmente equivalente. Diversamente, l'indennizzo è legalmente quantificato (come criterio massimo) in base alla media dei ricavi annui dichiarati nell'ultimo quinquennio, aumentabile del 50% nel caso in cui nello stesso periodo siano stati effettuati investimenti in adeguamento a nuove prescrizioni impartite dagli Enti locali.

Simile, quanto a finalità di tutela, ma diverso soggettivamente ed oggettivamente è il disposto dall'art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 222/2016.

In disparte ogni considerazione circa la legittimità costituzionale di tale norma sotto il profilo dell'eccesso di delega, sotto il profilo soggettivo la competenza non è più del MiBACT per il tramite delle Soprintendenze (d'intesa con Regione e Comune), ma del Comune, che assume il provvedimento; d'intesa con la Regione, ma solo "*sentito*" il Soprintendente.

Sembra che lo Stato esprima un parere obbligatorio ma non vincolante, almeno in tal senso è il dato normativo letterale, non certo in linea con la necessaria triplice intesa (Stato-Regione-Comune) secondo la giurisprudenza *ante* citata (*sub* nota n. 2). Specie se si osserva come la finalità della limitazione sia quella della tutela e valorizzazione del bene culturale, sulle quali appare limitativo delle prerogative dello Stato disporre che esso venga solamente sentito.

Sotto il profilo soggettivo, quindi, l'interprete assiste ad un capovolgimento delle competenze: dalla triplice intesa Stato-Regione-Comune *ex* art. 52, comma 1-*ter*, del D.Lgs. n. 42/2004 con provvedimento finale assunto dallo Stato, alla duplice intesa Comune-Regione (solo sentito lo Stato) in base all'art. 1, comma 4, del D.Lgs. m. 222/2016. Il provvedimento finale, poi, è assunto dal Comune attraverso una deliberazione, ossia tramite un atto collegiale (di natura politica e non tecnica), assunto – è da ritenere – dall'organo consiliare, ai sensi dell'art. 42, comma 2, lettere b) o a), del D.Lgs. n. 267/2016, stante la natura pianificatoria – o, comunque, regolamentare – della delibera.

Sempre sotto il profilo strettamente soggettivo, merita osservare come la norma in esame richieda anche la necessaria audizione delle Associazioni di categoria, che devono essere sentite al pari della Soprintendenza, partecipazione viceversa non prevista dall'art. 52, comma 1-*ter*, del D.Lgs. n. 42/2004.

Dal punto di vista oggettivo, parimenti marcate sono le differenze rispetto alla disciplina contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, pur se identiche sono le finalità. Una determinata attività può essere o vietata, o sottoposta ad autorizzazione, rilasciata alle condizioni di cui all'art. 15 del D.Lgs. n. 59/2010. Pertanto, o viene disposto il divieto, o l'obbligo di autorizzazione, che nel regime di liberalizzazione è ritenuto eccezionale, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del D.Lgs. n. 59/2010.

Per il vero, il presupposto del divieto o della necessità di autorizzazione consiste nell'incompatibilità dell'attività con il bene culturale, di talché se ben si comprende il divieto di esercizio di una determinata attività (a valle di un giudizio di incompatibilità), qualche difficoltà in più riserva l'alternativa, ossia la sottoposizione dell'attività a regime autorizzativo. Se l'attività è incompatibile, essa sarà verosimilmente vietata, non essendoci spazio per l'introduzione di un regime autorizzativo. Salve, forse, le ipotesi in cui ricorra una sorta di incompatibilità relativa, per cui l'attività può essere autorizzata a determinate condizioni; o nel caso in cui la singola attività non sia di per sé incompatibile, ma più attività insistenti sulla medesima area lo siano, nel qual caso la necessità dell'autorizzazione può rendere effettivo il controllo comunale. L'Ente locale potrà, così, negare l'autorizzazione richiesta, ma sempre nel rispetto dell'art. 15 del D.Lgs. n. 59/2010, con particolare

riferimento al principio di non discriminazione.

Infine, sempre sotto il profilo oggettivo, problematico è individuare il perimetro delle attività potenzialmente attratte nell'orbita della norma. A differenza dell'art. 52, comma 1-*ter*, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma in esame non pare limitata alle aree pubbliche, ove venga esercitato il commercio. Nessun accenno, infatti, vi è alle aree pubbliche e, quanto all'attività esercitata, il riferimento normativo va ad "*una o più attività di cui al presente decreto, individuate con riferimento al tipo o alla categoria merceologica*". Dal punto di vista della natura delle aree coinvolte, sembra che i divieti e le limitazioni possano essere prescritti anche con riferimento ad aree private.

Quanto alle attività vietabili o in qualche modo comprimibili il riferimento alle "*attività di cui al presente decreto*" pare estendersi non solo al commercio, ma anche all'edilizia ed all'ambiente (parimenti oggetto di disciplina nel decreto SCIA 2), pur se il successivo cenno normativo "*al tipo o alla categoria merceologica*" sembrerebbe restringere il novero delle attività a quelle propriamente commerciali. Questa è forse l'interpretazione preferibile, anche se la formulazione normativa e la *sedes* della disciplina all'interno del decreto SCIA 2 (che è trasversale e certamente non limitata al commercio) appaiono infelici.

§ 1.2. Tutela dei luoghi sensibili. La salute.

Giova approfondire un altro tema di stretta attualità, riferito alla tutela dei luoghi sensibili con riguardo alla protezione del diritto alla salute.

Si stanno moltiplicando i contenziosi (ed, a monte, le criticità) in tema di gioco d'azzardo patologico (c.d. GAP), che mina innanzitutto la salute dei cittadini – con ogni immaginabile conseguenza a livello di impegno sanitario – dando luogo a quel triste fenomeno, che comunemente va sotto il nome di ludopatia, vero e proprio disturbo del comportamento, che crea dipendenza patologica assimilabile alla tossicodipendenza ed all'alcoolismo.

Il contesto normativo muove senz'altro dal diritto alla salute, tutelato dall'art. 32 della nostra Costituzione. L'art. 7, comma 10, del D.L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla L. 8 novembre 2012, n. 189 (c.d. decreto Balduzzi), consente l'imposizione di distanze minime dai luoghi sensibili (scuole, strutture sanitarie, luoghi di culto, centri sociali, ricreativi e sportivi) dei locali nei quali siano installati apparecchi per il gioco d'azzardo (ovviamente lecito), di cui all'art. 110, comma 6, del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza).

Talune Regioni hanno legiferato imponendo distanze minime, per esempio la Puglia con la L.R. 13 dicembre 2013, n. 43 (in particolare, l'art. 7). La Regione Veneto, invece, ha scelto – si veda l'art. 20 della L.R. 27 aprile 2015, n. 6 – di non imporre distanze minime, ma di riconoscere la competenza comunale sia con riferimento all'individuazione delle stesse, sia con riferimento agli orari di apertura delle sale giochi, sia con riferimento alle misure di incentivo e di premio per gli esercizi, che decidano di non installare (o di rimuove, se già installati) gli apparecchi per il gioco d'azzardo. Fermo resta in capo ai Comuni il potere di vigilanza e di sanzione al riguardo.

L'art. 54 della L.R. 30 dicembre 2016, n. 30 ha irrigidito la disciplina urbanistica ed edilizia delle sale da gioco. Sotto il profilo urbanistico sono riservate ai Piani comunali sia la regolamentazione dell'ubicazione delle sale da gioco, con espresso riferimento a quanto disposto dall'art. 20 (in particolare, al comma 3) della L.R. n. 6/2015, sia la disciplina dei caratteri architettonici, strutturali e dimensionali delle sale da gioco; regole non applicabili alle sale da gioco esistenti alla data di entrata in vigore della L.R. n. 30/2016 (30 dicembre 2016). Fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, le nuove sale da gioco possono essere realizzate solo in zone riservate ad attività produttive. Sotto il profilo edilizio, tanto gli interventi di ristrutturazione edilizia, quanto i mutamenti di destinazione d'uso (con o senza opere) sono senz'altro assoggettati a permesso di costruire. I termini procedimentali, riferiti sia alla ristrutturazione, sia alla nuova costruzione sono raddoppiati *ope legis*. Ed ancora, gli interventi edilizi eseguiti in assenza del permesso di costruire, in sua totale o parziale difformità comportano sempre la riduzione in pristino (entro il termine massimo di sessanta giorni, decorsi i quali il ripristino avviene ad opera del Comune), mai la sanzione alternativa alla demolizione. Infine, le disposizioni recate dall'art. 54 della L.R. n. 30/2016 si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale (30 dicembre 2016), per i quali non sia stato assunto il provvedimento conclusivo.

Le norme anzi considerate sono tese[3] a garantire principalmente il diritto alla salute, ma anche il decoro urbano, la quiete pubblica, la tutela dall'inquinamento acustico, l'ordinata viabilità urbana, come ricorda l'art. 20, comma 3, lett. a), della L.R. n. 6/2015.

Si tratta, ora di peculiare disciplina urbanistico-edilizia, ora di limitazioni all'attività d'impresa, invero assunte per motivi imperativi di interesse generale, quindi conformi alla Direttiva servizi 2006/123/CE ed al D.Lgs. n. 59/2010[4].

La giurisprudenza, peraltro, ha assunto una posizione ermeneutica compatta con riguardo all'introduzione di limiti di distanza, sia ove essi vengano assunti con legge regionale, sia ove essi vengano adottati con provvedimenti comunali.

Sotto il profilo costituzionale, in particolare, proprio la legge regionale della Puglia n. 43/2013 è stata sottoposta a scrutinio di costituzionalità, su rimessione del TAR Puglia, sezione distaccata di Lecce, fondata sulla presunta violazione degli articoli 117, comma 2, lett. h) e 117, comma 3, della Costituzione.

La Corte Costituzionale, con la sentenza 11 maggio 2017, n. 108, ha respinto le eccezioni di incostituzionalità, ritenendo infondata la supposta violazione dell'art. 117, comma 2, lett. h), della Costituzione, siccome il legislatore pugliese non era intervenuto per contrastare il gioco illegale o disciplinare le modalità di installazione ed utilizzo degli apparecchi leciti per il gioco d'azzardo, profili involgenti la materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata alla legislazione esclusiva dello Stato. Era, di contro, intervenuto per finalità di carattere socio-sanitario, posto che la disposizione di legge regionale censurata rientra nell'ambito della tutela della salute, materia di legislazione concorrente.

La Corte Costituzionale ha, infine, respinto anche la censura di violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, non ritenendo che la legge regionale violasse i principi fondamentali posti dalla norma statale, in particolare la pianificazione a livello centrale, siccome in grado di garantire livelli di tutela uniformi in tutto il territorio nazionale.

Per il vero, la pianificazione statale, pur prevista dall'art. 7, comma 10, del decreto Balduzzi, non ha mai visto la luce, così come inattuata è stata la delega legislativa conferita con l'art. 14 della L. 11 marzo 2014, n. 23. Parimenti, ancora inattuato è pure il disposto di cui all'art. 1, comma 936, della L. 28 dicembre 2015, n. 208, il quale aveva previsto venissero definiti in Conferenza unificata i criteri per la distribuzione e concentrazione sul territorio dei punti di raccolta del gioco pubblico, affinché poi l'intesa ivi raggiunta venisse recepita ed attuata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentare competenti.

Inattuati gli interventi normativi statali, la Corte Costituzionale ha statuito che tale situazione di fatto non poteva paralizzare "sine die *la competenza legislativa regionale (al riguardo, sentenza n. 158 del 2016)*".

A benedire le disposizioni introduttive di distanze minime dai luoghi sensibili, non vi è solo il viatico della Corte Costituzionale; vi è anche la giurisprudenza amministrativa, che si è ripetutamente pronunciata sulla legittimità dei provvedimenti comunali (in particolare, regolamenti), volti all'introduzione di distanze minime dagli esercizi in parola.

Sono recenti i precedenti del TAR Veneto, che ha affermato sia la legittimità delle distanze minime dai luoghi sensibili[5], sia la legittimità della riduzione d'orario (ove

proporzionata)[6].

Sulla medesima linea interpretativa si colloca anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato, tanto sull'introduzione di distanze minime degli esercizi – in cui si pratica il gioco d'azzardo lecito – rispetto ai luoghi sensibili[7], quanto sulla limitazione degli orari[8].

La posizione sin qui assunta dalla giurisprudenza, pertanto, è favorevole all'introduzione di distanze minime dai luoghi sensibili e di limitazioni di orario; si è ritenuto che costituisca motivo imperativo di interesse generale la tutela socio-sanitaria dei cittadini, come tale idoneo a comprimere la libertà d'impresa.

Invero, il contenzioso è particolarmente aspro non solo con riferimento agli esercizi, nei quali si pratica il gioco d'azzardo lecito (quanto a distanze ed orari), ma anche con riguardo agli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, in particolare, ma non solo, ai locali di cucina etnica ed ai locali di cucina da strada.

Le controversie nascono sovente in considerazione dell'inquinamento acustico generato dalla protratta apertura in ore notturne degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande; ancora una volta emerge il conflitto tra libertà d'impresa e diritto alla salute, conflitto che si combatte addirittura su tre livelli (financo contemporaneamente): amministrativo, penale e civile.

Da punto di vista amministrativistico spesso accade che i Comuni intervengano a limitare gli orari degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande, motivando con riferimento alla violazione della disciplina acustica, data dalla L. 26 ottobre 1995, n 447[9], dal d.P.C.M. 14 ottobre 1997 ed, in Veneto, dalla L.R. 10 maggio 1999, n. 21[10].

Dal punto di vista penale, il riferimento normativo è dato dall'art. 659 c.p., disposizione che punisce il disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone.

Dal punto di vista civile, infine, il parametro normativo in considerazione è l'art. 844 cod. civ., che disciplina le immissioni (anche acustiche) eccedenti la normale tollerabilità.

Altro filone di "controversie urbane" – sempre in riferimento alla somministrazione di alimenti e bevande – attiene al fenomeno delle cucine etniche, con particolare riguardo ai locali che vendono kebab, sovente avversati siccome asserito covo di estremismo islamico o come luoghi di spaccio di sostanze stupefacenti o di frequenti risse.

Alcuni Sindaci hanno ritenuto di limitare drasticamente gli orari di apertura di tali esercizi, che, ad esempio, pur se autorizzati con orari di apertura dalle 12,00 alle 2,00, sono stati

costretti ad osservare orari assai limitati (financo di due sole ore 12,00-14,00), compressione ritenuta dai Giudici amministrativi eccessiva in rapporto ad un'istruttoria incompleta[11].

§ 2. Degrado urbano. Venezia e la sua articolazione in tre realtà territoriali, così vicine e così diverse: dalla Città antica a Mestre, fino a Marghera. L'assedio, l'abbandono e la contaminazione.

I temi anzi visti possono essere affrontati tutti in chiave eminentemente pratica, con riferimento specifico alla Città di Venezia.

Essa rappresenta un vero e proprio laboratorio, ove si concentrano tutti i temi sino ad ora trattati in una realtà urbana del tutto peculiare anche quanto a straordinaria fragilità.

Per il vero, il Comune di Venezia si può differentemente declinare in tre realtà urbane: la Città antica, Mestre e Marghera, ciascuna con le proprie difficoltà, che si possono condensare nell'assedio, nell'abbandono e nella contaminazione.

Quanto alla Città antica, la feroce pressione turistica, il drastico calo dei residenti e la perdita delle attività produttive (prevalentemente artigianali, ma non solo) consegnano una realtà urbana in straordinaria difficoltà.

È recente l'iniziativa del Consiglio comunale di Venezia[12] di vietare nella Città antica la nuova apertura di attività di vendita o di produzione di prodotti alimentari finalizzate al consumo sulla pubblica via, ad esclusione delle gelaterie artigianali.

Il provvedimento consiliare è stato assunto proprio ai sensi dell'art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 222/2016 (c.d. decreto SCIA 2) e trae le proprie motivazioni dall'incompatibilità con il decoro urbano e con i beni culturali degli esercizi commerciali, che – del tutto estranei alle attività tradizioni – forniscono cibo e bevande da consumare in strada.

L'efficacia del provvedimento comunale dipende dal raggiungimento dell'intesa con la Regione Veneto ed attende il parere della Soprintendenza, ma costituisce una prima applicazione – a quanto consta – dell'art. 1, comma 4, del D.Lgs. n. 222/2016. Il seguito del procedimento amministrativo ed il successivo probabile vaglio giurisdizionale delineeranno le sorti del provvedimento.

Ma Venezia non è solo la Città antica, è anche Mestre ed è anche Marghera: stesso Comune,

problemi diversi.

Mestre, alle prese con rilevanti problemi di sicurezza ed ordine pubblico – in particolare con riferimento alle aree centrali, dalla stazione ferroviaria all'asta di via Piave sino al centro – che hanno comportato un forte degrado urbano, l'emigrazione di residenti e la chiusura di storici esercizi commerciali. Per il vero, va detto anche che Mestre ha conosciuto e sta conoscendo importanti operazioni di riqualificazione urbana; si pensi ad esempio a tutta l'asta di via Ancona e di via Torino, o alla zona del cavalcavia di accesso alla città.

Marghera, dal canto suo, vive il declino industriale, aggravato da una forte contaminazione storica, che è certo d'ostacolo alla sua riqualificazione, ma forse meno della lunga indecisione circa un preciso indirizzo per il risanamento di circa duemila ettari[13], che vanno ripensati, inventati, con alcune certezze: la straordinaria posizione e la rete infrastrutturale esistente (porto, aeroporto, autostrade, ferrovia).

§ 3. Sicurezza, decoro, degrado urbano e riqualificazione urbanistica: gli strumenti della legislazione statale e regionale per il superamento del degrado urbano attraverso la prospettiva urbanistica.

L'esempio veneziano consente di introdurre il tema della riqualificazione urbanistica, che rappresenta forse la chiave di volta per risolvere il degrado urbano.

È di comune esperienza constatare che il degrado urbanistico porta sempre con sé il degrado urbano in senso ampio, comprensivo di degrado economico-sociale, di insicurezza, di pregiudizio al decoro.

È compito del giurista analizzare quali siano gli strumenti, che il vigente ordinamento riserva alla riqualificazione urbanistica in senso ampio intesa, affinché tali strumenti possano essere innanzitutto conosciuti, poi utilizzati, laddove vi siano operatori economici, che intendano investire risorse ed Amministrazioni, che siano disponibili ad assecondare le richieste di riqualificazione.

Negli ultimi anni, pur nel vigore di una legge urbanistica veneta (qual è la n. 11/2004), che ha confermato il previgente sistema pianificatorio a cascata, articolato in vari livelli di pianificazione (regionale, provinciale e comunale) – anzi lo ha arricchito con l'introduzione del doppio livello pianificatorio comunale (articolato in Piano di Assetto del Territorio e Piano degli Interventi) – nondimeno la realtà è stata affatto diversa: molta parte degli

interventi urbanistico-edilizi è avvenuta in deroga agli strumenti urbanistici (prevista, oltretutto, anche dalla stessa L.R. n. 11/2004). Deroga quasi strutturale (Piano Casa) o deroga occasionale, caso per caso, tramite i variamente definiti strumenti di c.d. urbanistica concertata o, forse più correttamente, contrattata.

È sotto gli occhi di tutti la crisi del sistema pianificatorio tradizionale, perché, per quanto valente, l'urbanista non riesce a prevedere i tumultuosi sviluppi dell'odierna economia, che vengono definiti sullo scacchiere mondiale.

Ecco, quindi, che si fanno strada gli istituti di deroga dello strumento urbanistico, che ne forzano le disposizioni per l'interesse contingente (all'un tempo pubblico e privato), onde poter dare risposte celeri agli investimenti, che necessitano di tempi brevi e definiti. Il Piano, dalla scala generale, che gli è propria, diviene uno strumento sartorialmente ritagliato sulla base delle esigenze contingenti.

A prescindere dalla diversità delle denominazioni introdotte, il dato comune è la deroga urbanistica; il presupposto normativo legittimante, l'art. 11 della L. n. 241/1990. Così è per gli accordi pubblico-privato (art. 6 della L.R. n. 11/2004), per gli accordi di programma (art. 7 della L.R. n. 11/2005 ed art. 32 della L.R. n. 35/2001). Così è, a livello di norma nazionale, per l'accordo di programma (art. 34 del D.Lgs. n. 267/2000), per il permesso di costruire in deroga (art. 14 del D.P.R. n. 380/2001) o per lo sportello unico per le attività produttive (D.P.R. 160/2010, declinato in sede ragionale dalla L.R. n. 55/2012).

Piano e deroghe allo stesso, quindi, simultaneamente e financo all'interno delle stesse norme, che recano la disciplina urbanistica generale, basata sulla pianificazione. Un'incoerenza, oppure la prova dell'eccessiva rigidità del Piano e la ricerca di una semplificazione del procedimento, per consentire risposte celeri ad operatori economici, che ne hanno necessità.

In una prospettiva oggettiva, ritraibile da una laica analisi della vigente normativa: coesistono sia il Piano, sia le sue deroghe, purché non prive di una seria valutazione di rispondenza agli interessi pubblici e privati, che devono coesistere.

Non sempre, poi, si interviene con procedimenti di variante semplificata, talora la deroga avviene in sede di rilascio del permesso di costruire, appunto in deroga agli strumenti urbanistici, *ex* art. 14 D.P.R. n. 380/2001, anche se previa deliberazione del Consiglio comunale, che attesta la sussistenza dell'interesse pubblico, ma senza variante al Piano tecnicamente intesa.

Il permesso di costruire in deroga, quindi, è un istituto, che permette – a Piano invariato – di eseguire interventi di riqualificazione urbanistica, anche per recuperare aree industriali dismesse.

L'istituto può essere applicato, ove sussista l'interesse pubblico, anche in relazione ad immobili di proprietà privata e per interventi eseguiti da privati[14]; non è necessario che l'immobile sia pubblico, ma è necessario che vi sia l'interesse pubblico alla trasformazione in deroga urbanistica.

Proprio a Venezia, il permesso di costruire in deroga ha più volte consentito la riqualificazione. Si pensi al "Fontego dei Tedeschi" (cui peraltro si riferisce la giurisprudenza del Consiglio di Stato anzi citata). Si pensi anche al recupero delle fabbriche dismesse di Murano[15], di cui è stata consentita la trasformazione in albergo.

La prospettiva della riqualificazione urbanistica, oltre ad essere il rimedio contro il degrado urbano, sarà verosimilmente una strada quasi obbligata nell'urbanistica del prossimo futuro, se il legislatore terrà fede ai propri intendimenti circa il contenimento del consumo del suolo.

Nel mentre pende ancora in Parlamento il disegno di legge statale sul contenimento del consumo del suolo e di riuso del suolo edificato, la Regione Veneto ha approvato e pubblicato la L.R. 6 giugno 2017, n. 14, recante: << *Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11* "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" >>[16].

Singolare coincidenza: il D.L. statale n. 14/2017, il cui art. 4 afferma che la sicurezza urbana debba essere perseguita anche attraverso interventi di riqualificazione urbanistica; la L.R. n. 14/2017, di pari numero e data, che è finalizzata al contenimento del consumo di suolo e disegna gli ambiziosi tratti dell'urbanistica regionale del XXI secolo, scommettendo tutto sulla riqualificazione edilizia ed ambientale (art. 1, comma 2, ed art. 5), sulla riqualificazione urbana (art. 6) e sulla rigenerazione urbana sostenibile (art. 7). Locuzioni che hanno sfumature senz'altro diverse, ma che rappresentano la scelta di politica urbanistica tesa verso il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e non verso l'ulteriore consumo di suolo. Salve, rimangono, le deroghe di cui agli articoli 12 e 13 della L.R. n. 14/2017, che – per la loro ampiezza – rischiano invero di frustrare lo scopo della norma.

Tutta la L.R. n. 14/2017 è permeata da finalità di recupero, riutilizzo e riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, fino a consentire addirittura interventi di riuso temporaneo dello stesso (art. 8) per qualsiasi destinazione (esclusa quella ricettiva), anche

se diversa da quella impressa dallo strumento urbanistico (quindi in deroga, seppur temporanea).

Per il vero, giova osservare come già, da un lato, l'art. 2, comma 1, lett. a), della L.R. n. 11/2004 recava – e reca – la finalità di promozione dello sviluppo sostenibile, dall'altro, la lett. d) della stessa disposizione invocava – ed invoca – l'<<*utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistano alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente*>>.

La medesima tensione verso la riqualificazione ed il risparmio di suolo si rinviene, peraltro, anche nella legislazione regionale veneta in materia di commercio. L'art. 2, comma 1, lett. d), della L.R. n. 50/2012 comprende tra i principi informatori della legge anche la finalità di "*salvaguardare la sostenibilità territoriale ed ambientale ed il risparmio del suolo, incentivando il recupero e la riqualificazione urbanistica di aree e strutture dismesse e degradate*". Inoltre, l'art. 4, comma 1, lett. c), della L.R. n. 50/2012 indica tra gli indirizzi regionali anche quello di "*incentivare il risparmio di suolo, favorendo gli interventi di consolidamento dei poli commerciali esistenti, gli interventi di recupero e riqualificazione di aree o strutture dismesse e degradate, gli interventi che non comportano aumento della cubatura esistente in ambito comunale*".

Ed ancora, l'art. 6 della L.R. n. 50/2012 statuisce la finalità della riqualificazione urbanistica e dell'"*animazione economica e sociale*", così come l'art. 7 punta alla promozione di programmi di riqualificazione e sviluppo delle attività commerciali nei centri storici ed urbani.

A chiosa finale sul tema del recupero e del riuso del patrimonio edilizio esistente, merita ricordare come spesso accada che la riqualificazione urbanistico-edilizia incontri fenomeni di contaminazione ambientale, che devono essere risolti.

Non è certo questa la sede, per affrontare il tema del rapporto tra urbanistica ed ambiente. È però opportuno ricordare che anche la normativa ambientale nazionale prevede istituti di concertazione, strumentali agli interventi di disinquinamento.

È il caso degli accordi di programma, ai sensi dell'art. 246 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il cui primo comma recita addirittura: "*I soggetti obbligati agli interventi di cui al presente titolo ed i soggetti altrimenti interessati hanno diritto di definire modalità e tempi di esecuzione degli interventi mediante appositi accordi di programma stipulati, entro sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio di cui all'articolo 242, con le amministrazioni competenti ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo*".

È parimenti il caso della riconversione industriale di siti inquinati nazionali di preminente interesse pubblico, che può essere condotta tramite accordo di programma, in ragione di quanto disposto dall'art. 252-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006.

Appare di tutta evidenza ed attualità la portata delle norme anzi rassegnate, di cui è stata fatta ripetuta applicazione nell'ambito del sito di interesse nazionale di Porto Marghera.

Ultimo, doveroso, accenno, meritano le disposizioni normative nazionali (art. 10 del D.Lgs. n. 152/2006) e regionali (art. 11 della L.R. n. 4/2016), che opportunamente consentono la concentrazione procedimentale e provvedimentale, ossia l'esame istruttorio congiunto – onde giungere ad una definizione congiunta – dei profili ambientali ed urbanistici, posto che nello stesso iter procedimentale possono essere esaminati e definiti i procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale, di Autorizzazione Integrata Ambientale, nonché di approvazione del progetto, eventualmente anche in variante urbanistica.

Alcune conclusioni di sintesi, infine.

La linea di tendenza della legislazione urbanistica nazionale (pur se ancora *in itinere*) e della legislazione regionale veneta (vigente) è marcatamente segnata verso il contenimento del consumo del suolo; il che spinge vieppiù verso la strada della riqualificazione, del riuso, del recupero, della rigenerazione del patrimonio edilizio esistente; percorso indicato – come visto – anche dall'art. 4 del D.L. n. 14/2017 quale rimedio all'insicurezza ed al degrado delle nostre città.

Accanto, quindi, alle misure speciali di polizia urbana anzi viste ed alle misure di tutela dei luoghi sensibili, che si inquadrano, però – le une come le altre – in una prospettiva eminentemente di divieto o di limitazione dello svolgimento di talune attività economiche, il rimedio strutturale propositivo (in direzione del *facere*) viene invece dalle anzi rassegnate prospettive dell'urbanistica del recupero e del riuso.

Alessandro Veronese

* Relazione svolta al XXVII Convegno annuale, tenutosi a Cortina d'Ampezzo il 7 luglio 2017, a cura dell'Associazione Veneta degli Avvocati Amministrativisti, "Amministrazione, legalità e nuove emergenze: la tutela della sicurezza nello Stato di diritto".

[1] Sulle norme in esame, si veda: C. P. Santacroce, *Le limitazioni all'esercizio del commercio nelle aree di interesse culturale*, in *Riv. giur. urb.*, n. 3/2016, pagine 79 e ss.-

[2] La necessità dell'intesa – potremmo dire, della triplice intesa – è costantemente affermata anche in giurisprudenza: Corte Costituzionale, n. 140/2015; Cons. St., sez. V, n. 3681/2016; TAR Lazio, Roma, sez. II-*ter*, n. 3412/2016.

[3] Talora in modo a dir poco draconiano, con particolare riferimento all'art. 54 della L.R. n. 30/2016, circa il quale è lecito porsi qualche dubbio di incostituzionalità.

[4] Corte Giustizia UE, 24 gennaio 2013, nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11.

[5] TAR Veneto, sez. III, 21 giugno 2017, n. 588.

[6] TAR Veneto, sez. III, 3 maggio 2017, n. 434.

[7] Cons. St., sez. V, 27 giugno 2017, n. 3138, resa peraltro con riferimento al regolamento comunale di Venezia. Cons. St., sez. III, 10 febbraio 2016, n. 579, resa con riferimento al regolamento comunale di Bologna.

[8] Cons. St., sez. V, 13 giugno 2016, n. 2519.

[9] Merita osservare come la disciplina sull'inquinamento acustico sia stata recentemente modificata ad opera dei Decreti Legislativi 17 febbraio 2017, nn. 41 e 42.

[10] Sulla legittimità della limitazione di orario di un pubblico esercizio in forza dell'inquinamento acustico generato, si veda – per una pronuncia di estrema tutela del diritto alla salute – Cons. St., sez. I, parere 15 novembre 2016, n. 2381.

[11] TAR Veneto, sez. III, 29 ottobre 2015, n. 1115.

[12] Deliberazione 4 maggio 2017, n. 17.

[13] Il dato è tratto dal sito istituzionale della Regione Veneto, all'indirizzo: http://sistemavenezia.regione.veneto.it.

[14] Cons. St., sez. IV, 5 giugno 2015, n. 2761; TAR Lombardia, Milano, sez. II, 9 maggio 2017, n. 1045.

[15] Si vedano le Deliberazioni del Consiglio comunale di Venezia 20 aprile 2017, nn. 14 e 16, volte ad approvare permessi di costruire in deroga per il recupero di alcune fabbriche del vetro in Murano. Profonda è la crisi del comparto del vetro di Murano, distretto che ha patito la concorrenza straniera, l'incapacità di fare sistema a difesa dell'unicità del prodotto e dalla concorrenza sleale, nonché, da ultimo, il recupero degli aiuti di stato illegittimamente attribuiti dallo Stato.

[16] Sulla L.R. n. 14/2017, si vedano: B. Barel (a cura di), *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana, Commentario alla legge della Regione Veneto 6 Luglio 2017, n. 14*, supplemento al Corriere della Sera, 2017; S. Bigolaro, *La legge veneta sul consumo del suolo: la disciplina transitoria*, www.italiaius.it; D. Meneguzzo, *Legge regionale veneta n. 14 del 2017 sul contenimento del consumo del suolo. Art. 2 le definizioni*, in www.italiaius.it.