

Sono solo alcune delle possibili domande stimulate da un libro che non potrebbe essere più tempestivo. Lo scritto della Mazzucato arriva, come detto, in un momento in cui molte economie – e quelle del Mezzogiorno ne sono un caso emblematico – debbono ridefinire strategie e modi per perseguirle. Ma è anche un passaggio storico in cui, su un piano più generale, lo Stato deve capire come esercitare, con coraggio e senza ritrosie, tutti gli strumenti che gli rimangono e in cui l'opinione comune prova a mettere in discussione assiomi dell'economia sino a pochi anni fa intoccabili. Ed è questo carattere «temporale» del volume, oltre alla qualità delle sue analisi e al linguaggio diretto (e provocatorio) utilizzato dalla sua autrice, che ne spiegano l'influenza ed il successo.

(Gian Paolo Manzella)

Roberto Gallia, *L'autorizzazione delle Attività Commerciali e Produttive. Procedimenti per la localizzazione, la realizzazione e l'esercizio*, Roma, Legislazione Tecnica Editrice, 2014, pp. 224.

Sono trascorsi diversi anni da quando il decreto legislativo n. 112/1998, nell'ambito del più ampio processo di decentramento amministrativo e di semplificazione delle procedure, ha conferito ai Comuni «le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi», individuando lo Sportello unico per le attività produttiva (SUAP) quale unica struttura amministrativa responsabile del procedimento di autorizzazione e controllo.

Nonostante il lungo periodo intercorso, rimane costante il richiamo alla necessità di superare gli impedimenti burocratici all'attività di impresa, continuando a proporre lo snellimento delle procedure, sebbene negli ultimi anni si siano succeduti, accavallandosi, una pluralità di provvedimenti tesi a liberalizzare l'attività di impresa, rimuovendo gli ostacoli alla concorrenza e semplificando i procedimenti di autorizzazione, a partire da quelli edilizi.

I provvedimenti mirati alla semplificazione ed alla liberalizzazione dell'attività edilizia, nel realizzare – di fatto – un quadro normativo non coerente con gli obiettivi annunciati (al quale fa riscontro una prassi decisamente non semplificata), hanno prodotto, quale rilevante innovazione, l'attribuzione al progettista della responsabilità, sanzionabile penalmente, di asseverare la conformità del progetto ai parametri di legalità previsti dalle norme vigenti.

La giurisprudenza ha già avuto modo di ricordare come l'attribuzione di responsabilità al progettista si configuri quale «delega di potestà pubblica al soggetto qualificato», per cui «in tale contesto assume valore decisivo la circostanza che al progettista abilitato venga attribuita la qualità di "persona esercente un servizio di pubblica necessità", ai sensi degli artt.

359 e 481 c.p. e relative responsabilità» (Corte di Cassazione, Sezione III penale, sentenza n. 1818/2009).

L'attribuzione al progettista della responsabilità di asseverare le condizioni legali per procedere all'attuazione dell'intervento edilizio e del conseguente avvio dell'attività di impresa, in una situazione di certezza nei riferimenti normativi e nel merito degli adempimenti, risulterebbe una scelta auspicabile, oltre che condivisibile. Tuttavia, sia nel caso dell'edilizia civile, come disciplinata dal D.P.R. 380/2001 T.U. Edilizia, sia nel caso dell'edilizia produttiva, come disciplinata dal D.P.R. 160/2010 di riforma dello sportello unico, il quadro normativo vigente presenta delle innegabili criticità, con particolare riferimento alla chiarezza dei procedimenti ed alla certezza delle norme tecniche di settore, che determinano la legittimità dell'attività edilizia e del conseguente esercizio dell'attività di impresa.

L'attuazione di procedimenti semplificati per la localizzazione, l'autorizzazione e il controllo dell'esercizio delle attività produttive, tramite il conferimento all'imprenditore ed al progettista – ciascuno per le proprie competenze – della responsabilità di asseverare le condizioni di legalità e di legittimità dell'attività da intraprendere, in sostituzione del potere autorizzatorio della pubblica amministrazione, richiede l'esistenza di un corpo organico ed aggiornato di regole tecniche, specifiche per ogni tipologia di impresa e per ciascuna tipologia di impianto.

Sul piano del diritto, il principio ha avuto l'autorevole avallo della Corte costituzionale, con la sentenza n. 164/2012, con la quale, nel dichiarare legittima la disciplina della SCIA quale procedimento strutturato secondo un «modello ad efficacia legittimante immediata», ha contestualmente affermato che il principio di semplificazione ad essa sotteso costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in quanto «l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di prestazione, della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale, a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati, derivante dalla natura di prestazione specifica, circoscritta all'inizio della fase procedimentale strutturata secondo un modello ad efficacia legittimante immediata, che attiene al principio di semplificazione dell'azione amministrativa ed è finalizzata ad agevolare l'iniziativa economica (art. 41, primo comma, Cost.), tutelando il diritto dell'interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l'iniziativa medesima».

Sul piano della normazione tecnica, c'è ancora tanto lavoro da fare, soprattutto per rendere unitaria, sull'intero territorio nazionale, una regolamentazione frammentata non solo dalle differenze dei provvedimenti regionali, ma anche dalle autonome scelte operate dalle oltre 100 Province e dagli oltre 8.000 Comuni.

Alla evidenza delle criticità, si sta cercando di dare una risposta prevenendo l'introduzione di una modulistica unica nazionale, per autorizzare sia l'attività edilizia sia l'attività di impresa, senza tener conto delle rispet-

tive specificità. In particolare, non si tiene in considerazione lo Statuto delle imprese (legge n. 180/2011) che, nell'affermare la reciprocità dei diritti e dei doveri nei rapporti fra imprese e pubblica amministrazione, ha stabilito che con cadenza annuale si dovrebbe procedere all'aggiornamento delle norme, e dei requisiti minimi per l'esercizio di ciascuna tipologia di attività d'impresa. Preoccupazione encomiabile, se non fosse resa impraticabile dalla evidente carenza delle specifiche regole da aggiornare.

Il volume in esame descrive il quadro vigente delle norme e delle procedure che regolano la localizzazione, l'autorizzazione e il controllo dell'esercizio dell'attività di impresa, riordinando gli argomenti in una dimensione logica e dando conto dei procedimenti e delle modulistiche adottate in sede locale.

L'esposizione evidenzia come, nei procedimenti per la localizzazione e l'autorizzazione di una attività produttiva, esista una sostanziale discontinuità territoriale, per cui non solo ogni Regione ma, di fatto, ogni singolo SUAP risulta abbia adottato un proprio specifico ordinamento, eludendo la possibilità che i cittadini e le imprese facciano riferimento ad un'unica disciplina applicabile in maniera omogenea sull'intero territorio nazionale, anche quando declinata in sede locale per tenere conto delle specificità territoriali.

Nonostante le difficoltà rilevate, il volume, pensato soprattutto (ma non solo) per orientare l'attività dei progettisti, dimostra come il sapiente ricorso alle competenze tecniche renda possibile operare anche in un ambiente «non favorevole».

(Agnese Claroni)

Federico Bilò e Ettore Verdini (a cura di), *Matera e Adriano Olivetti*, Roma, Fondazione Adriano Olivetti, 2014, pp. 278.

È trascorso oltre mezzo secolo da quando i Sassi di Matera hanno concentrato l'attenzione internazionale su una operazione di «uscita dal sottosviluppo» che richiedeva di essere affrontata da visuali diverse (antropologiche, urbanistiche, economiche, ecc.) per comprendere la complessità del vissuto e prefigurare una soluzione socialmente accettabile anche se proiettata al futuro.

Il cuore di questa pubblicazione è rappresentato dalle testimonianze di alcuni che quella esperienza hanno vissuto: Friedrich G. Friedemann, docente in una università americana presente in Italia con una borsa di studio, che per conto dell'UNRRA-Casas, divisione delle Nazioni unite che si occupava della ricostruzione post-bellica sotto la direzione di Adriano Olivetti, ha condotto gli studi per definire la realizzazione di un «villaggio modello»; Albino Sacco, che come funzionario dell'UNRRA-Casas prima e dell'ISES (Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale) poi, ha partecipato alla realizzazione dei borghi rurali, dei quali il più noto è il Villaggio La Martella, dove vennero trasferiti gli abitanti dei Sassi; Leonardo Sacco