



Università IUAV di Venezia

Dipartimento di Pianificazione

Resoconto dell'attività del primo anno di dottorato

Dottorando di ricerca: Antonella Sau

23 gennaio 2009

INDICE

0	PREMESSA	1
1	CONVEGNI, SEMINARI E SPUNTI DI RIFLESSIONE.....	2
2	RELAZIONE E INTERVENTI A CONVEGNI, SEMINARI E CORSI DI FORMAZIONE.....	8
3	ATTIVITA' ULTERIORI.....	9
3.1	ATTIVITA' DIDATTICHE.....	9
3.2	ATTIVITA' VARIE.....	9
4	PUBBLICAZIONI.....	11
4.1	SAGGI, ARTICOLI E NOTE PUBBLICATI NEL CORSO DEL PRIMO ANNO DI DOTTORATO.....	11
4.2	SAGGI, ARTICOLI E NOTE IN CORSO DI PUBBLICAZIONE.....	11
5	PROGETTO DI RICERCA.....	12

0 PREMESSA

L'applicazione delle nuove tecnologie informatiche al settore dell'informazione ambientale e territoriale, rappresenta un'importante occasione di studio per un giurista che, nell'ambito della complessa materia del governo del territorio, rivolga la sua attenzione all'analisi dei profili giuridici della gestione del patrimonio informativo pubblico ambientale e territoriale.

L'avvio del I° Ciclo di Dottorato in Nuove Tecnologie e Informazione Territorio e Ambiente mi è sembrata quindi un'opportunità da non perdere per indagare a fondo, in un'ottica multidisciplinare e integrata, i profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale che allo stato attuale rappresenta uno dei miei principali interessi di ricerca.

Il primo anno del Corso di Dottorato è stato contrassegnato dallo svolgimento di un'attività di formazione e autoformazione funzionale alla determinazione delle direttrici generali del mio individuale percorso di ricerca, come si cerca di evidenziare nelle parti che seguono.

1 CONVEGNI, SEMINARI E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Oltre agli incontri organizzati nell'ambito del corso di dottorato di ricerca o, comunque, nella sede universitaria di afferenza, si è partecipato, tra gli altri, ai seguenti convegni, seminari e/o giornate di studio, ognuno dei quali ha offerto rilevanti spunti di riflessione per orientare e contribuire a consolidare il mio percorso di ricerca individuale.

1. "Ambiente e Territorio"

Corso Monografico Spisa, A.A. 2007-2008, "Ordinamento europeo e pubblica amministrazione", Bologna, 1 febbraio 2008

Il seminario in questione mi ha consentito di riflettere sull'oramai compiuta compenetrazione tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario nel diritto amministrativo ed in particolar modo nel diritto del governo del territorio. In altri termini si potrebbe dire che il diritto amministrativo nazionale comprende il diritto amministrativo comunitario (e forse anche viceversa) e che ordinamento europeo e pubblica amministrazione sono due cose fortemente correlate.

La constatazione della centralità della questione amministrativa nell'ambito delle istituzioni comunitarie è stata quindi lo spunto per riflettere in particolare sui seguenti temi: 1) il rapporto tra l'amministrazione europea (se ed in quali termini si può parlare di un'amministrazione europea separata da quelle nazionali) ed amministrazioni nazionali; 2) l'atteggiamento delle amministrazioni nazionali di fronte alle norme europee; ed infine 3) la giurisdizione sugli atti amministrativi europei e nazionali, quando quest'ultimi si muovano in un contesto di diritto europeo; 4) l'incidenza del diritto comunitario nella materia del governo del territorio.

Su quest'ultimo punto l'analisi di alcune delle più recenti normative comunitarie in materia ambientale, dalle direttive 85/337/Ce e 2001/42/Ce come modificata dalla direttiva 97/11/Ce (disciplina recepita in Italia con il d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 come modificato dal d. lgs. 4 febbraio 2008, n. 4) in materia, rispettivamente, di valutazione ambientale strategica di piani e programmi e di valutazione di impatto ambientale di progetti pubblici e privati; alla direttiva 2003/4 /ce sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale (convertita nel d. lgs. 195/2005), evidenziano come per il legislatore

comunitario sia fondamentale la partecipazione del pubblico ai processi decisionali destinati ad avere ricadute sul territorio e nell' ambiente;

2. **"Territorialità e delocalizzazione nel governo locale"**

Seminario di ricerca, Venezia, 12 febbraio 2008, per la presentazione dell'omonimo volume curato dal Prof. Marco Cammelli

Il seminario si proponeva di mettere a fuoco le evidenti tensioni in atto tra i processi istituzionali di decentramento amministrativo, fortemente incentrati sugli enti territoriali, e le dinamiche di allentamento o di vera e propria "cedevolezza" del rapporto con il territorio dalle quali sono interessati, con diversa intensità, i sistemi e i governi locali.

Si tratta di realtà riscontrabili, in vario modo, nella maggior parte dei paesi europei ma certo peculiari nel caso italiano perché la perdita di aderenza rispetto alla dimensione territoriale di una parte delle attività delle imprese private e delle politiche pubbliche e le crescenti manifestazioni di analoghe tendenze nell'ambito della pubblica amministrazione (emblematici esempi, fenomeni come l'e-government, o il federalismo competitivo) avvengono nello stesso tempo in cui le riforme amministrative (la legislazione Bassanini, e i suoi decreti di attuazione ed in particolare il d. lgs. n. 112/1998) e costituzionali (riforma del Titolo V della Costituzione) rilanciano fortemente regioni, province e comuni, vale a dire soggetti che proprio nella "territorialità" trovano il loro elemento identificante e costitutivo;

3. **"I reati ambientali"**

Seminario di ricerca, Venezia, 26 febbraio 2008

Il seminario in questione mi ha consentito di riflettere sulla rilevanza sempre maggiore del diritto penale in materia ambientale, impatto tanto rilevante da determinare di fatto la nascita di una nuova branca all'interno del diritto penale classico, il c.d. diritto penale dell'ambiente, in parte anche legata all'inesistenza di un efficiente controllo in materia ambientale, sebbene le moderne tecnologie oggi disponibili offrano una miriade di soluzioni tutte tecnologicamente all'avanguardia, ovvero di un'insufficiente mappatura, su base territoriale, dei problematiche del territorio e dell'ambiente;

4. **“Elementi di base dati”**

Seminario di ricerca, Venezia, 25 e 26 febbraio 2008

Il seminario interno di dottorato è stato utile per orientarmi nel mondo della moderna tecnologia digitale, che sempre maggiore rilevanza assume nell'esercizio delle funzioni amministrative e nell'ambito organizzativo di una moderna pubblica amministrazione (vedasi T.U n. 445/2000 in materia di documentazione amministrativa e soprattutto il recente Codice dell'Amministrazione Digitale, d. lgs. n. 82/2005 e successive modifiche);

5. **“Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio”**

Seminario di ricerca, Venezia, 25 marzo 2008, in occasione della presentazione del libro omonimo curato dal Prof. G. Cartei

In occasione di tale incontro si è riflettuto sulla collocazione costituzionale della materia della tutela del paesaggio (e dell'eventuale esistenza nel nostro ordinamento di un vero e proprio “diritto al paesaggio”) e dell'importanza, avvertita sempre con maggiore urgenza tanto a livello comunitario che internazionale, di una sua salvaguardia.

Anche in tale contesto sono emerse drammaticamente le ataviche deficienze di un sistema istituzionale che non è in grado di garantire un controllo, effettivo e soprattutto in tempo reale, del territorio e delle sue rapide e continue trasformazioni;

6. **“Il diritto nel governo del territorio”**

Convegno per la presentazione dell' “Osservatorio sul diritto del governo del territorio”, Venezia, 19 maggio 2008

In occasione del convegno, oltre alle interessanti relazioni del Prof. Aristide Police, che ha dedicato il suo intervento all'analisi della complessa nozione del “governo del territorio” da un lato come materia-limite alla competenza legislativa, giudiziaria ed amministrativa e dall'altro come materia-funzione ossia come esercizio del potere amministrativo al fine di soddisfare una pluralità di interessi; del Prof. G. Scialoja, che accedendo ad una nozione di “governo del territorio” diversa da quella elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, ed intesa come “coordinamento delle politiche pubbliche che si riflettono sull'evoluzione dei sistemi territoriali”, dopo aver efficacemente tratteggiato le

caratteristiche salienti della pianificazione territoriale-urbanistica (dalla legge urbanistica del 1942 alle più moderne leggi urbanistiche regionali) ha affrontato il delicato tema del rapporto tra la pianificazione territoriale-urbanistica e la materia del governo del territorio e della Prof. A. Vigneri, che si è occupata del tema della collocazione della città metropolitana nel governo del territorio, è stato interessante e oltremodo stimolante l'illustrazione da parte del Prof. Felipe Lopez Ramon, direttore dell'Observatorio de Politicas Ambientales Universidad de Zaragoza, delle caratteristiche organizzative e funzionali dell'Observatorio, in particolar modo con riferimento ai risultati dell'analisi della politica ambientale dell'anno 2007, la quale ha offerto molti spunti di riflessione in un'ottica di realizzazione nel nostro ordinamento di un sistema istituzionale integrato di conoscenze in materia territoriale ed ambientale;

7. "Percorsi di innovazione nell'amministrazione pubblica"

Seminario di ricerca, Venezia, 29 maggio 2008

L'incontro con il Dott. N. Melideo ha rappresentato un'occasione per riflettere sull'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sul sistema amministrativo e soprattutto sul sistema delle amministrazioni locali, in particolar modo comunali, e sui ritardi che ancora si registrano in materia, nonostante gli sforzi del legislatore;

8. "Informazione e pianificazione territoriale"

Seminario di ricerca, Venezia, 9 giugno 2008

Tra i tanti seminari di ricerca ai quali ho preso parte nel corso di questo primo anno di dottorato, questo è stato certamente quello che maggiormente si è soffermato sulla tema della perdita di controllo del territorio legata ad una sostanziale inattuazione delle funzione di informazione territoriale e ambientale, intesa nel senso di attività materiale di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni relative al territorio e all'ambiente;

9. "Metodologie e approcci della ricerca scientifica"

Seminario di ricerca, Venezia 16 giugno 2008;

10. "Mapping 2.0"

Seminario di ricerca, Venezia, 4 settembre 2008

Il occasione di tale seminario, analizzando il tema delle “conoscenze diffuse” ho avuto modo di riflettere sulle potenzialità offerte dalle nuove tecnologie informatiche e di comunicazione per l’effettivo esercizio nel nostro ordinamento della funzione di informazione;

11. “Il diritto amministrativo alla prova delle leggi finanziari”

Convegno nazionale dell’Associazione Italiana dei Professori di Diritto Amministrativo, Lecce, 26-27 settembre 2008

Nel convegno tra i tanti argomenti affrontati, si è analizzato il tema dei beni e dei servizi pubblici nelle leggi finanziarie, tema di grande attenzione se si accede ad una nozione moderna di diritto del governo del territorio che non è limitato alle sole materie dell’urbanistica e dell’edilizia;

12. «Fear in the lawscape»: spunti ricostruttivi sulla relazione tra città e diritto in una società liquida.

Seminario di ricerca, Venezia, 28 ottobre 2008;

13. “GIS-DAY: Digital Earth”

Convegno, Venezia, 19 novembre 2008;

14. “Poteri pubblici, mercati e globalizzazione”

Convegno del Gruppo San Martino, Napoli, 20 e 21 novembre 2008;

Un incontro molto utile per non correre il rischio di studiare il territorio senza tenere conto delle esigenze del mercato;

15. “Prospettive delle Aree Metropolitane”

Convegno, Bologna, 1 dicembre 2008

Il convegno ha rappresentato un occasione di studio delle città metropolitane intese come un tentativo di superamento del conflitto di interessi che caratterizza “strutturalmente” le varie forme associative degli enti locali, allo stato attuale presenti nel nostro panorama istituzionale;

16. **“Il regime giuridico del diritto di accesso all’informazione ambientale”**

Seminario di ricerca, Venezia, 11 dicembre 2008

Il seminario è stato un’occasione per compiere un’attenta riflessione sulla natura e sul regime giuridico nel nostro ordinamento dell’informazione ambientale e territoriale, posto che la qualificazione delle informazioni in termini ambientali o territoriali determina di fatto il rinvio a differenti regimi giuridici, che testimoniamo sul punto una diversa sensibilità del legislatore comunitario rispetto a quello nazionale.

Se infatti il regime dell’accesso all’informazione territoriale rimane quello di cui alla legge 241/1990, come novellata sul punto dalla legge 15/2005, che configura l’istituto dell’accesso agli atti e ai documenti della pubblica amministrazione come strumentale alla tutela di una “situazione giuridicamente tutelata” e quindi di una posizione giuridica soggettiva, tanto di diritto pubblico che di interesse legittimo, e necessariamente collegato al documento al quale è chiesto l’accesso, tale strumentalità non è richiesta dalla disciplina sull’accesso all’informazione ambientale di cui d.lgs 19 agosto 2005, n. 195 (in attuazione alla direttiva 2003/4/CE sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale abrogativa della precedente direttiva 90/313/CEE del Consiglio) che si pone quindi in maniera del tutto autonoma rispetto alla disciplina generale di cui alla legge 241.

2. RELAZIONE E INTERVENTI A CONVEGNI, SEMINARI E CORSI DI FORMAZIONE

1. "Le società strumentali"

relazione al seminario organizzato presso il Dipartimento di pianificazione del territorio (Facoltà di pianificazione del territorio di Venezia - luav), nell'ambito del Prin "L'aziendalizzazione del servizio sanitario. Un banco di prova per l'autonomia imprenditoriale delle organizzazioni pubbliche", sul tema "Indirizzo regionale e autonomia imprenditoriale delle assl", Venezia, 5 aprile 2007;

2. "La tutela giuridica della salute"

intervento al Master in Professioni Sanitarie dell'università della Valle d'Aosta, Aosta, 16 e 17 maggio 2008;

3. "Dati territoriali e informazione ambientale. Il principio di trasparenza nell'ordinamento italiano"

intervento al seminario di ricerca "Il regime giuridico del diritto di accesso all'informazione ambientale", Venezia, 11 dicembre 2008;

4. "L'informazione ambientale e territoriale"

intervento al Master "Profili giuridici dell'Amministrazione Digitale", Bologna, 13 dicembre 2008.

3. ATTIVITA' ULTERIORI

3.1 Attività didattiche

Nel corso del primo anno di dottorato ho inoltre **collaborato alle attività didattiche** dell'insegnamento di diritto amministrativo del Prof. M. Cammelli presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna; dell'insegnamento di diritto amministrativo e urbanistico del Prof. M. Dugato presso la Facoltà di Pianificazione territoriale dell'Università Iuav di Venezia e dell'insegnamento di diritto e legislazione ambientale del Prof. G. Piperata presso la Facoltà di Pianificazione territoriale dell'Università Iuav di Venezia.

3.2 Attività varie

1. **Tutor** nel Corso di formazione per giovani amministratori locali, "Governo Locale e Unione Europea", Bologna, novembre 2007-giugno 2008, organizzato e promosso dal P.O.R.E. - Progetto Opportunità per le Regioni in Europa (struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali) in collaborazione tra il D.I.P.E.S. - Dipartimento di Istituzioni Pubbliche, Economia e Società dell'Università Roma Tre, la S.P.I.S.A. - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica dell'Università di Bologna, l'U.P.I. - Unione delle Province Italiane e l'A.N.C.I. - Associazione Nazionale dei Comuni. Il corso, inaugurato presso la S.P.I.S.A., in data 16 Novembre 2007, dall'allora Ministro per gli Affari Regionali, On. Linda Lanzillotta, si è concluso in data 21 ottobre 2008 con una giornata di studio nella quale il Prof. Angelo Panebianco, Ordinario in Scienza Politica presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Bologna ha tenuto una relazione sul tema "Successi e fallimenti dell'integrazione europea";
2. **Responsabile** dell'intera Area Ambiente e al suo interno redattrice della Sezione VIA e VAS di quella relativa all'informazione ambientale oltre che redattrice della Sezione Titoli edilizi - d.i.a. nell'ambito dell'Area Edilizia, dell' "Osservatorio sul diritto del governo del territorio", coordinato dal Prof. M. Dugato e dal Prof. G. Piperata; tale progetto nato nel maggio del 2008, con l'obiettivo di rendere disponibile,

attraverso le moderne tecnologie informatiche, le più importanti novità giurisprudenziali dottrinali che attengono ai fenomeni giuridici riscontrabili nel più ampio contesto del governo e delle politiche che hanno come oggetto diretto il territorio, e con il fine ulteriore di alimentare il dibattito scientifico in materia tra operatori del settore e studenti;

3. **Partecipazione alla fase di avvio del progetto relativo alla creazione di una società di Spin off** partecipata dalla Facoltà di Pianificazione del Territorio, Luav, coordinato dal prof. Luigi di Prinzio;
4. **Partecipazione al progetto di ricerca nazionale 2005-2007** sul tema L'aziendalizzazione del servizio sanitario. Un banco di prova per l'autonomia imprenditoriale delle organizzazioni pubbliche, nell'ambito dell'unità locale istituita presso l'Università Luav di Venezia, coordinata dal Prof. M. Dugato, con particolare riferimento al tema delle società strumentali alla svolgimento delle attività sanitarie;
5. **Partecipazione al progetto di ricerca nazionale per il biennio 2007-2009** dal titolo I modelli di collaborazione pubblico-privato nel settore sanitario in una prospettiva comparata, nell'ambito dell'unità locale istituita presso l'Università Luav di Venezia, coordinata dal Prof. M. Dugato.

4. PUBBLICAZIONI

4.1 Saggi, articoli e note pubblicati nel corso del primo anno di dottorato

- "Il ruolo della pianificazione comunale nella disciplina dei procedimenti complessi per la realizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica. Commento a Tar Lazio, sez. Latina, 27 febbraio 2008", n. 126, in *Riv. Trim. App.*, 2008, 2, 471-486;

- "Le società strumentali", in "Oltre l'aziendalizzazione del servizio sanitario. Un primo bilancio" (a cura di) A. Pioggia, M. Dugato, G. Racca, S. Civitarese Matteucci, Franco Angeli Editore, Perugia, 2008, 227-245;

4.2 Saggi, articoli e note in corso di pubblicazione

- "La pianificazione di bacino", in "Diritto del governo del territorio", (a cura di) M. Dugato e M. A. Cabiddu, in corso di pubblicazione per la Giappichelli;

- "Profili giuridici dell'informazione ambientale e territoriale";

- "Informazione territorio e ambiente come bene pubblico", (a cura di) G. Borga, S. Castelli, S. dalla Costa, A. Sau.

5. PROGETTO DI RICERCA

Rinviando allo scenario di fondo dell'intero progetto di Dottorato in Nuove Tecnologie Informazione e Ambiente, diverse potrebbero essere le direttrici lungo le quali articolare il mio personale percorso di ricerca.

In particolare posto che la realizzazione di un quadro integrato e completo di conoscenze è funzionale all'individuazione nell'ambito del procedimento amministrativo di tutti gli interessi rilevanti per la verifica della idoneità, necessarietà e dell'adeguatezza del mezzo utilizzato dall'amministrazione per il conseguimento del obiettivo finale predeterminato dal legislatore ovvero è indispensabile per una decisione non solo ragionevole ma pienamente rispettosa del principio di proporzionalità per il quale "la pubblica amministrazione debba adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti.....nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile..." (tra le tante Cons. St., sez. VI, 14 aprile 2006 n. 2087; Consiglio di Stato sez. VI, 11 maggio 2007, n. 2304), sarebbe di grande interesse indagare ed approfondire il tema dell'applicazione del principio di proporzionalità in materia di governo amministrativo del territorio, in quanto strumento, più di ogni altro, di verifica estrinseca del corretto esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione.

In altri termini ciò che si intende mettere in risalto è come la disponibilità di uno strumento conoscitivo integrato e completo di conoscenze rappresenti il margine più rilevante al potere discrezionale della pubblica amministrazione.

Il principio di proporzionalità, pacificamente riconosciuto e applicato dalla nostra giurisprudenza anche nelle materie non coperte dal diritto comunitario già prima del suo esplicito riconoscimento in termini di principio generale dell'ordinamento giuridico da parte dell'articolo 1 della n. 241/1990 come novellata dalla legge n. 15/2005, proprio nella materia del governo del territorio e specialmente nella sua (più intensa) accezione comunitaria quale strumento di tutela della libertà dei privati dall'intervento pubblico più che misura intesa a curare l'interesse pubblico, rappresenta perciò un banco di prova interessante per riflettere sul rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini destinatari dell'esercizio della funzione amministrativa e quindi sul corretto svolgimento dell'istruttoria procedimentale oltre che, di conseguenza, sulla misura del sindacato del giudice amministrativo.