

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

Volume n. 3 - March 2026

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it



Aequitas Magazine is a monthly peer-reviewed, open access scholarly journal, indexed in DOAJ and ROAD, compliant with international editorial standards and COPE guidelines, and aligned with the Budapest Open Access Initiative (BOAI). The Journal applies no article processing charges (NO APC).

It publishes contributions in Italian and English, all undergoing double-blind peer review and released under the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). Each article is assigned a Zenodo DOI, ARK persistent identifier, complete metadata, and long-term preservation in trusted repositories.

The name and motto recall the Roman concept of *aequitas*, which shapes the Journal's epistemological framework: law as the rational art of concrete justice, beyond mere formalism. Aequitas Magazine adopts a cross-disciplinary and complexity-oriented methodology, inspired by Edgar Morin's *theory of Complexity*, fostering dialogue between law, anthropology, bioethics, philosophy, geopolitics, history, and technology.

Primary SSD: Area 12 – Legal Sciences

Interdisciplinary intersections: Area 14 – Political and Social Sciences

Volume DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18908045>

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)
Cultural Association for Legal Studies and Research

SUMMARY

pp.

L'empatia algoritmica nel processo giuridico. Limiti ontologici della Mimesis tecnologica e ricoperta dall'Ars Boni et Aequi Gerardo Marco Bencivenga.....	1-6
Challenges of the Prosecutor's Powers in the Preliminary Examination Phase of the International Criminal Court Mehdi Soleimani, Salar Alizadeh.....	7-13
La rigenerazione urbana e la proposta di legge S.29/2025 Paola Calvano.....	14-30
La Cicala e la Formica come allegoria del procedimento amministrativo Pierluigi Mascaro.....	31-36
Continuità e metamorfosi nella tutela dell'onore Claudia Pucci.....	37-42

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

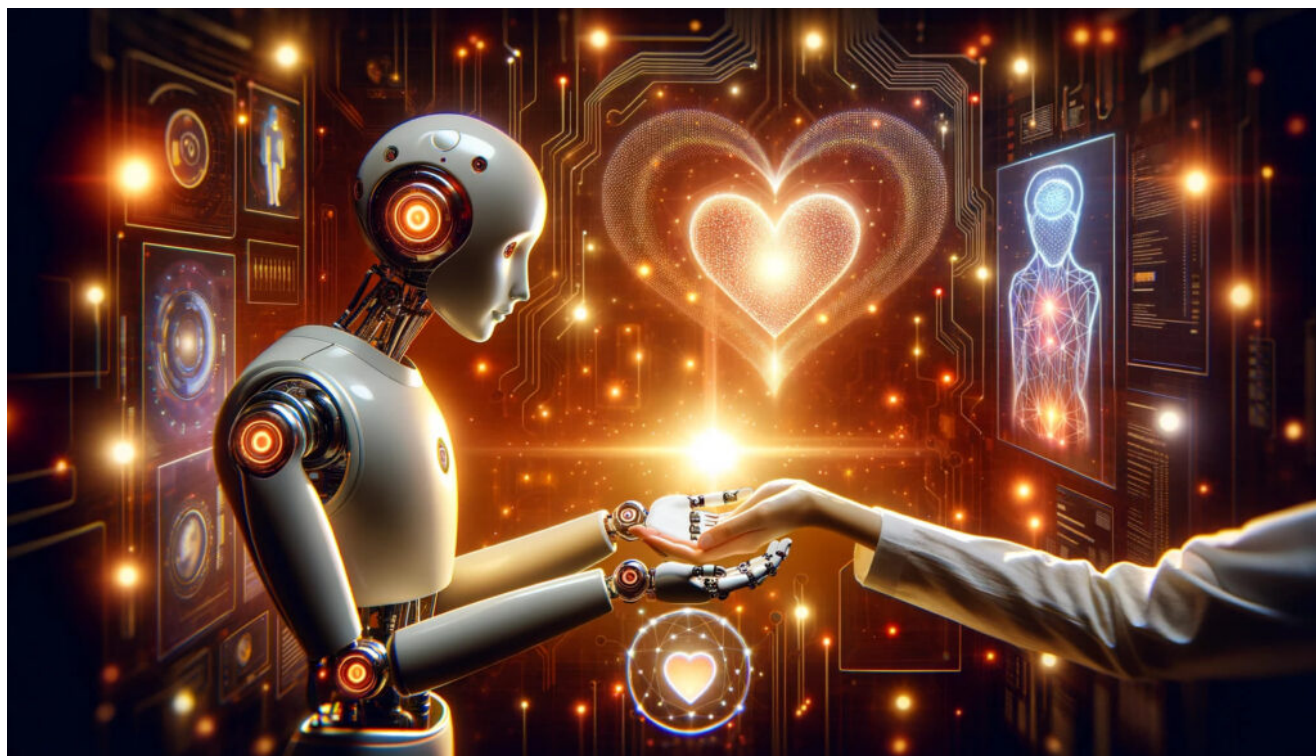
Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

L'empatia algoritmica nel processo giuridico. Limiti ontologici della Mimesis tecnologica e riscoperta dell'Ars Boni et Aequi

Gerardo Marco Bencivenga · © 09-03-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909660>

ARK <ark:/56778/9907>

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: Algorithmic Empathy; Algorithmic Governance; Ars boni et aequi; empatia algoritmica; filosofia del diritto digitale; intelligenza artificiale e diritto; mimesi algoritmica

How to cite this article / Come citare questo articolo

Bencivenga, G.M. (2026). *L'empatia algoritmica nel processo giuridico. Limiti ontologici della Mimesis tecnologica e*

ABSTRACT (EN) *The growing integration of artificial intelligence into legal systems raises fundamental questions regarding the nature of legal judgment and the epistemological limits of automated decision-making. This article critically examines the assumption of algorithmic neutrality by reconstructing the theoretical genealogy of artificial intelligence, starting from the distinction between Alan Turing's simulation paradigm and Norbert Wiener's cybernetic approach. Drawing on key perspectives in the philosophy of technology and law - particularly those of Hans Jonas, Bernard Stiegler, and Luciano Floridi - the paper highlights the ontological gap between the computational operation of algorithms and the intentional and reflective dimension of human judgment. From this standpoint, the reduction of legal decision-making to statistical inference models risks transforming justice into a predictive system incapable of addressing the singularity of concrete cases and the axiological dimension of legal interpretation. The analysis also engages with the emerging European regulatory framework, especially Regulation (EU) 2024/1689 on Artificial Intelligence (AI Act), which acknowledges the necessity of maintaining meaningful human oversight in high-risk AI systems. Building on these premises, the article introduces the concept of Algorithmic Empathy, understood not as an anthropomorphic attribution of human qualities to machines but as an epistemic and operational framework through which jurists employ artificial intelligence as a cognitive artifact for hermeneutic exploration. Within this framework, algorithms function as tools for cognitive augmentation - supporting precedent analysis and the exploration of decision-making scenarios - while the responsibility for teleological and axiological synthesis necessarily remains with the human decision-maker. The article concludes by reaffirming the importance of the human-in-the-loop justice paradigm as a necessary condition for preserving law as an *ars boni et aequi* in the digital age.*

ABSTRACT (IT) *L'ingresso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giuridici solleva interrogativi radicali circa la natura del giudizio giuridico e i limiti epistemologici dell'automazione decisionale. Il contributo analizza criticamente l'idea della neutralità algoritmica, ricostruendo la genealogia teorica dell'intelligenza artificiale a partire dalla distinzione tra il paradigma simulativo di Alan Turing e l'approccio cibernetico di Norbert Wiener. Attraverso il confronto con alcune rilevanti prospettive della filosofia della tecnica e del diritto – in particolare Hans Jonas, Bernard Stiegler e Luciano Floridi – l'articolo evidenzia il divario ontologico tra l'agire computazionale dell'algoritmo e la dimensione intenzionale e cosciente del giudizio umano. In tale prospettiva, la riduzione del processo decisionale giuridico a modelli di inferenza statistica rischia di trasformare la giustizia in un sistema di previsione probabilistica, incapace di cogliere la singolarità del caso concreto e la dimensione assiologica dell'interpretazione giuridica. La riflessione si confronta inoltre con il quadro normativo emergente nell'Unione europea, con particolare riferimento al Regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale (AI Act), che riconosce la necessità di mantenere forme di controllo umano nei sistemi di IA ad alto rischio. Muovendo da tali premesse, l'articolo propone il paradigma dell'Empatia Algoritmica, intesa non come antropomorfizzazione della macchina, ma come modalità epistemica e operativa attraverso la quale il giurista utilizza l'intelligenza artificiale quale artefatto cognitivo di esplorazione ermeneutica. In questa prospettiva, l'algoritmo diviene uno strumento di ampliamento cognitivo – utile per l'analisi dei precedenti e la simulazione di scenari decisionali – mentre la responsabilità della sintesi teleologica e assiologica rimane necessariamente affidata al giudizio umano. Il contributo conclude riaffermando la centralità del paradigma human-in-the-loop justice, quale condizione indispensabile per preservare il diritto come *ars boni et aequi* nell'era digitale.*

SOMMARIO: 1. Il “dispositivo complesso”: oltre la neutralità della tecnica - **2. Il limite ontologico:** l'assenza del corpo e l'accesso all'universale - **3. Intelletto contro Ragione:** la difesa della sintesi giuridica - **4. L'Empatia**

1. Il “dispositivo complesso”: oltre la neutralità della tecnica

La pervasività odierna della tecnologia non può essere ridotta a mera strumentalità; essa si configura piuttosto come un “dispositivo complesso” che organizza e struttura la vita sociale, introiettando e proiettando modelli di convivenza progettati da forze geo-politicamente determinate¹. In tale scenario, l'illusione che l'algoritmo rappresenti un decisore neutro — in quanto privo di passioni umane — costituisce un equivoco epistemologico fatale. Come evidenziato da Teresa Numerico, il dispositivo tecnologico, gestito dai titolari dei *Big Data*, non è mai uno spazio vuoto, ma un territorio denso di valori impliciti e scelte preordinate². L'opacità della *Black Box* algoritmica, unitamente alla segretezza industriale, trasforma la decisione automatizzata in un oracolo insindacabile, spesso latore di pregiudizi (*bias*) che replicano le discriminazioni storiche, come dimostrato empiricamente dal caso *COMPAS* nella giurisprudenza statunitense.³

È necessario dunque risalire alle origini della ricerca per comprendere la biforcazione che oggi ci interpella: da un lato la linea di Alan Turing, fondata sulla “simulazione” e sulla capacità della macchina di “fingere” (*pretend to be a man*) attraverso il linguaggio; dall'altro la linea cibernetica di Norbert Wiener, orientata all'integrazione sistemica.⁴ L'attuale deriva tecnocratica sembra aver estremizzato la prima istanza, puntando a una macchina che non si limita a simulare, ma pretende di *sostituire* la decisione umana.

2. Il limite ontologico: l'assenza del corpo e l'accesso all'universale

La critica alla “giustizia predittiva” non può limitarsi al piano funzionale, ma deve investire quello ontologico. Gianfranco Bettetini, in tempi non sospetti, individuava nell'assenza del corpo (*embodiment*) il limite insuperabile dell'IA.⁵ Essendo priva di una corporalità situata e plurirelazionata al mondo, la macchina non può accedere all'universale, condizione necessaria per l'esercizio del “buon senso”. L'IA opera nel dominio dell'*agere sine intelligere* (Floridi): essa processa dati con efficienza sovraumana, ma non comprende il significato delle proprie operazioni. Hans Jonas ammoniva contro la “sfrenata speculazione” di chi attribuisce coscienza a un processo meccanico: “*Come non si può ascrivere sensibilità ad un termostato perché è sensibile agli stimoli esterni, tantomeno abbiamo motivo di ascrivere il pensiero ad un processo meccanico*”.⁶ Senza la coscienza, che è sintesi di ragione e sensibilità (“sentire” il diritto), non può esservi Giustizia. L'algoritmo può calcolare la sanzione, ma non può pesarne il valore etico né la finalità rieducativa.

3. Intelletto contro Ragione: la difesa della sintesi giuridica

La distinzione tra macchina e uomo trova una potente chiave di lettura nella dicotomia kantiana tra *Intelletto* (*Verstand*) e *Ragione* (*Vernunft*), recentemente ripresa da Bernard Stiegler.⁷ L'IA rappresenta la forma pura dell'Intelletto analitico, capace di scomposizione e calcolo combinatorio. Il diritto, al contrario, è dominio della Ragione: facoltà di sintesi, di critica e di orientamento ai fini. La “governamentalità algoritmica” tenta di ridurre il diritto a pura statistica, eliminando lo scarto tra il fatto (l'essere) e la norma (il dover essere). Tuttavia, come ribadito da Tommaso Edoardo Frosini, la distinzione tra essere e dover essere è il presidio stesso della libertà giuridica.⁸ Se affidiamo il giudizio alla macchina, riduciamo la complessità del reale a una serie di *pattern* ricorrenti, abdicando alla funzione essenziale del giurista: la capacità di decidere in condizioni di incertezza e di unicità.

A tale critica di ordine teorico e filosofico sembra oggi corrispondere anche una progressiva presa di coscienza da parte del diritto positivo europeo. Il Regolamento (UE) 2024/1689 sull'intelligenza artificiale (*AI Act*), infatti, pur muovendosi sul piano tecnico-regolatorio, traduce in termini normativi la consapevolezza che i sistemi algoritmici non costituiscono strumenti neutrali, ma dispositivi capaci di incidere profondamente sull'esercizio dei diritti fondamentali e sull'equilibrio delle istituzioni democratiche.

Non è casuale, in tal senso, che il legislatore europeo abbia adottato una struttura regolatoria fondata sulla classificazione dei sistemi di IA in base al grado di rischio che essi comportano per l'ordinamento giuridico. L'art. 5 del Regolamento individua infatti alcune pratiche di intelligenza artificiale radicalmente incompatibili con la tutela della libertà individuale, vietando sistemi idonei a manipolare il comportamento umano o a sfruttare condizioni di particolare vulnerabilità.

Allo stesso modo, la categoria dei sistemi di IA ad alto rischio (*high-risk systems*), tra cui rientrano alcune applicazioni destinate all'amministrazione della giustizia, è sottoposta a rigorosi requisiti di trasparenza, tracciabilità e controllo umano. In tal modo il diritto europeo riconosce implicitamente che l'automazione decisionale non può essere considerata un mero strumento tecnico, ma deve rimanere inscritta all'interno di una catena di responsabilità umana.

Sotto questo profilo, la disciplina europea dell'intelligenza artificiale sembra confermare sul piano normativo l'intuizione teorica già emersa nella riflessione filosofico-giuridica: il processo decisionale non può essere ridotto a pura elaborazione statistica dei dati, ma richiede sempre una sintesi interpretativa che solo l'uomo è in grado di esercitare. Per tali sistemi sono previsti rigorosi requisiti di trasparenza, tracciabilità e controllo umano, proprio al fine di evitare che l'automazione possa sostituirsi alla responsabilità decisionale dell'uomo.

4. L'Empatia Algoritmica: un paradigma pedagogico-costruzionista

Per uscire dall'alternativa sterile tra luddismo e tecnocrazia, propongo l'adozione di un nuovo paradigma relazionale: l'Empatia Algoritmica. Tale concetto non implica l'antropomorfizzazione del *software*, ma definisce uno "spazio pedagogico" ispirato al costruzionismo di Seymour Papert. Secondo Papert, l'apprendimento diventa "sintonico" quando si basa su tre principi: continuità con le conoscenze pregresse, potenza dei progetti e risonanza culturale.⁹ Applicando questo modello al diritto, il giurista non deve essere un utente passivo (*istruzionismo*), ma un "programmatore di senso". L'IA deve essere utilizzata secondo la logica dell' "usare per imparare": un artefatto cognitivo che permette di esplorare scenari, analizzare precedenti e verificare ipotesi, rimanendo però sempre subordinato alla sintesi umana.

In questo "set di costruzione" digitale, l'uomo mantiene il controllo teleologico, utilizzando la macchina come *auxilium* (protesi) e mai come *dominus* (sostituto), sempre e solo al fine dell' "imparare ad usare". In altre parole, si tratta di una specifica modalità epistemica e operativa attraverso la quale il giurista utilizza l'algoritmo come artefatto cognitivo di esplorazione ermeneutica.

L'empatia algoritmica si configura, pertanto, come una relazione asimmetrica tra soggetto interpretante e dispositivo computazionale: mentre la macchina opera sul piano dell'analisi combinatoria dei dati, l'interprete umano conserva il primato della sintesi teleologica e assiologica propria del giudizio giuridico.

In tale prospettiva, l'algoritmo non diviene un sostituto del decisore umano, ma uno strumento di ampliamento cognitivo (*cognitive extension*), capace di supportare l'indagine sui precedenti, l'analisi dei pattern decisionali e la simulazione di scenari giuridici complessi. L'empatia algoritmica consiste dunque nella capacità del giurista di comprendere le logiche operative del sistema tecnologico, utilizzandolo in modo riflessivo e critico, senza mai abdicare alla responsabilità decisionale che costituisce il nucleo essenziale della funzione giurisdizionale.

L'Empatia Algoritmica finisce così per rappresentare una forma di *alfabetizzazione giuridico-tecnologica avanzata*, nella quale il giurista diviene un autentico "programmatore di senso", capace di integrare la potenza analitica della macchina con la dimensione assiologica e prudenziale del diritto.

5. Conclusioni: Ars Boni et Aequi nell'era digitale

In ultima istanza, la proposta dell'*Empatia Algoritmica* mira a salvaguardare la definizione *celsina* del diritto quale *Ars Boni et Aequi*. L'equità (*epieikeia*), come insegnava Aristotele, è il correttivo della legge laddove questa pecca per la sua

universalità.¹⁰ Essa richiede la presa in carico del caso concreto nella sua irripetibile singolarità. L'algoritmo, che per sua natura generalizza e standardizza, è ontologicamente incapace di equità, sic et simpliciter. Solo riaffermando la centralità del giudizio umano, inteso come sintesi di logica e assiologia, potremo evitare che la giustizia si trasformi in una procedura automatica, asettica, innaturale.

In tale prospettiva, il problema non consiste nel rifiuto della tecnologia, ma nella definizione di un modello di integrazione tra intelligenza artificiale e decisione giuridica che preservi la responsabilità umana. Proprio in tale direzione si colloca il principio ormai centrale nel dibattito internazionale dell'*human-in-the-loop justice*, secondo cui ogni processo decisionale automatizzato deve rimanere strutturalmente inserito all'interno di una catena di responsabilità umana.

Applicato al contesto giuridico, questo paradigma implica che l'algoritmo possa assistere il giudice nell'analisi dei dati e nella ricostruzione dei precedenti, ma non possa mai sostituirsi alla valutazione prudenziale che caratterizza l'atto del giudicare. Il diritto, infatti, non è un mero sistema di calcolo probabilistico, bensì un processo interpretativo orientato alla realizzazione del giusto nel caso concreto.

La tecnologia deve dunque rimanere uno strumento nelle mani dell'uomo e non il suo sostituto: solo mantenendo il giudizio umano al centro del circuito decisionale sarà possibile evitare che la giustizia si trasformi in una procedura automatica e impersonale, preservando quella dimensione di equilibrio tra norma e vita che già i giuristi romani sintetizzavano nella celebre definizione del diritto quale *Ars Boni et Aequi*.

¹ T. Numerico, *Intelligenza artificiale e algoritmi: datificazione, politica, epistemologia*, in *Consecutio Rerum*, 3.6 (2019), p. 241.

² *Ibidem*.

³ Cfr. A. Flores, K. Bechtel, C. Lowenkamp, *False Positives, False Negatives, and False Analyses*, in *Federal Probation*, 80.2 (2016); F. Donati, *Intelligenza artificiale e giustizia*, in A. D'Aloia (cur.), *Intelligenza artificiale e diritto*, Milano 2020.

⁴ Sulla distinzione tra le due linee di ricerca cfr. N. Wiener, *Cybernetics*, MIT Press, 1948 e A.M. Turing, *Intelligent Machinery* (1948), in *The Essential Turing*, Oxford 2004.

⁵ G. Bettetini, *La simulazione visiva*, Bompiani, Milano 1992, pp. 102 ss.

⁶ H. Jonas, *Sull'orlo dell'abisso. Conversazioni sul rapporto tra uomo e natura*, Einaudi, Torino 2000, p. 45.

⁷ A. Rouvroy, B. Stiegler, *Il regime di verità digitale. Dalla governamentalità algoritmica a un nuovo Stato di diritto*, in *La Deleuziana*, 3 (2016).

⁸ T.E. Frosini, *L'orizzonte giuridico dell'intelligenza artificiale*, in A. Patroni Griffi (cur.), *Bioetica, diritti e intelligenza artificiale*, Mimesis, 2023, p. 201.

⁹ S. Papert, *Mindstorms. Children, Computers, and Powerful Ideas*, New York 1980 (trad. it. *Mindstorms: bambini computers e creatività*, Milano 1984).

[10](#) D. Ceccarelli Morolli, *Il concetto di 'limite' nel diritto (romano). Brevi riflessioni*, in *Roma e America online*, 1 (2023), p. 81.

Bibliografia essenziale

Bencivenga, G.M. (2025). *Alla ricerca di una possibile Empatia Algoritmica. Modelli etico-giuridici dell'IA*, in *Iura & Legal Systems*, Vol. 12, n. 3, pp. 41-54.

Bettetini, G. (1992). *La simulazione visiva*, Bompiani, Milano.

Ceccarelli Morolli, D. (2023). *Il concetto di 'limite' nel diritto (romano)*, in *Roma e America online*, 1.

Floridi, L. (2022). *Etica dell'intelligenza artificiale*, Raffaello Cortina, Milano.

Jonas, H. (2000). *Sull'orlo dell'abisso*, Einaudi, Torino.

Numerico, T. (2019). *Intelligenza artificiale e algoritmi*, in *Consecutio Rerum*, 3.6.

Papert, S. (1984). *Mindstorms: bambini computers e creatività*, Emme Edizioni, Milano.

Stanzione, P. (2024). *Regolare il futuro*, Relazione annuale Garante Privacy.

Stiegler, B., Rouvroy, A. (2016). *Il regime di verità digitale*, in *La Deleuziana*, 3.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909660> · ARK: <ark:/56778/9907>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

Challenges of the Prosecutor's Powers in the Preliminary Examination Phase of the International Criminal Court

Mehdi Soleimani, Salar Alizadeh · © 09-03-2026



**Cour
Pénale
Internationale**

**International
Criminal
Court**

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909443>

ARK [ark:/56778/9904](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63864-p0011-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: International Criminal Court; International Criminal Justice; Preliminary Examination; Principle of Complementarity; Prosecutor's Powers; Rome Statute

How to cite this article / Come citare questo articolo

Soleimani, M., Alizadeh, S. (2026). *Challenges of the Prosecutor's Powers in the Preliminary Examination Phase of the International Criminal Court*. *Aequitas Magazine*, 3, 7–13.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.18909443>

ABSTRACT (EN) *The Preliminary Examination (PE) phase of the International Criminal Court (ICC), conducted by the Office of the Prosecutor (OTP), represents a crucial stage in the international criminal justice process, as it determines whether a formal investigation should be initiated under the Rome Statute. During this phase, the Prosecutor must establish a “reasonable basis” to proceed by assessing jurisdiction, admissibility, and the interests of justice. Despite its central role, the exercise of prosecutorial authority in the preliminary examination phase is affected by significant legal, judicial, political, and operational constraints. Legal challenges arise from interpretative ambiguities concerning the “interests of justice” criterion and from the lack of a clear regulatory framework governing the screening of communications during the early stages of examination. Judicial challenges relate to the system of oversight exercised by the Pre-Trial Chamber, particularly illustrated in the Afghanistan situation. By adopting a descriptive-analytical approach and examining key ICC situations, including Afghanistan, Palestine, and Venezuela, this article identifies the structural tensions affecting prosecutorial discretion and proposes reform-oriented solutions aimed at strengthening transparency, efficiency, and positive complementarity within the ICC system.*

ABSTRACT (IT) *La fase di Preliminary Examination (PE) della Corte Penale Internazionale (ICC), condotta dall’Office of the Prosecutor (OTP), costituisce uno snodo decisivo nel funzionamento della giustizia penale internazionale, poiché determina se sussistano i presupposti per l’avvio di un’indagine formale ai sensi dello Statuto di Roma. In questa fase il Prosecutor deve verificare l’esistenza di una “reasonable basis” procedendo alla valutazione della giurisdizione, dell’ammissibilità e degli interests of justice. Nonostante la sua centralità, l’esercizio dei poteri del Prosecutor nella fase preliminare è condizionato da rilevanti criticità di natura giuridica, giudiziaria, politica e operativa. Le principali difficoltà interpretative riguardano la portata del criterio degli interests of justice e l’assenza di una disciplina esplicita relativa alla selezione delle comunicazioni nella fase iniziale di esame. Ulteriori problematiche emergono dal sistema di controllo esercitato dalla Pre-Trial Chamber, come evidenziato nella situazione relativa all’Afghanistan. Attraverso un approccio descrittivo-analitico e l’esame di alcune situazioni emblematiche della Corte, tra cui Afghanistan, Palestina e Venezuela, l’articolo individua le tensioni strutturali che incidono sulla discrezionalità del Prosecutor e propone possibili soluzioni riformatrici volte a rafforzare trasparenza, efficienza e positive complementarity nel sistema della Corte.*

SUMMARY: 1. Introduction - 2. Legal Framework of the Prosecutor’s Powers and Judicial Oversight - 3. The Pre-Preliminary Examination Phase and Screening Ambiguities - 4. Substantive Legal Challenges: Admissibility and Interests of Justice - 5. Challenges in Interpreting Complementarity - 6. Judicial Oversight of the "Interests of Justice" (IoJ) - 7. Political and Operational Challenges: pressure from Powerful States - 8. Budgetary Constraints and the "Stop-Go" Approach - 9. Reform Strategies and New Directions - 10. Conclusion and Recommendations.

1. Introduction

The International Criminal Court, as a permanent judicial institution, is tasked with prosecuting the most heinous international crimes. However, there are limits to the Court's ability to address all crimes within its jurisdiction. The process of case selection and the decision to launch formal investigations occur during the Preliminary Examination (PE) phase. This stage, executed by the Office of the Prosecutor (OTP), can be initiated via Article 15 of the Rome Statute (*proprio motu*) or through referrals by States or the UN Security Council.

The Prosecutor's role in this phase, starting with the evaluation of the seriousness of information, is crucial. The Prosecutor must conclude there is a reasonable basis for investigation by considering jurisdiction, admissibility, and the

interests of justice. Given geopolitical sensitivities, resource shortages, and the ambiguous legal nature of certain criteria, the Prosecutor's powers in this stage have always faced serious challenges. Understanding these challenges is essential not only for ensuring the efficiency of the Court, but also for preserving the legitimacy and effectiveness of international criminal justice.

In order to assess the practical and institutional challenges affecting the Prosecutor's action during the preliminary examination phase, it is necessary to begin with an analysis of the legal framework that governs the initiation and supervision of such proceedings under the Rome Statute.

2. Legal Framework of the Prosecutor's Powers and Judicial Oversight

The legal framework governing the Prosecutor's powers during the preliminary examination phase is primarily established by the Rome Statute and related procedural provisions. Within this framework, the Office of the Prosecutor exercises significant discretion in assessing information on alleged crimes and determining whether the statutory criteria for opening an investigation are satisfied. At the same time, the exercise of these powers is subject to a system of judicial oversight designed to ensure accountability and safeguard the rights of both suspects and victims.

2.1. Legal Bases for Initiating Preliminary Examinations

The Prosecutor's authority to initiate a PE stems from three distinct legal paths:

1. State Party Referral: Under Article 14 of the Rome Statute.
2. UN Security Council Referral: Under Article 13(b).
3. Proprio Motu: Initiation at the Prosecutor's own discretion based on received information under Article 15.

In the first two cases (referrals), the Rome Statute imposes a duty on the Prosecutor to investigate unless there is no "reasonable basis". Judicial oversight by the Pre-Trial Chamber (PTC) is relatively limited here, focusing mainly on decisions *not* to proceed.

2.2 Judicial Oversight by the Pre-Trial Chamber

Although the Rome Statute confers significant discretion upon the Prosecutor in initiating preliminary examinations, the exercise of such authority is subject to a system of judicial oversight exercised by the Pre-Trial Chamber.

In particular, when acting proprio motu under Article 15 of the Rome Statute, the Prosecutor must request authorization from the Pre-Trial Chamber before opening a formal investigation.

This requirement introduces a stricter form of judicial control compared to situations initiated through State or Security Council referrals. While intended to safeguard the Court from politicization, the practice of the Court - particularly in the Afghanistan situation - has demonstrated that such oversight may, in certain circumstances, operate as a procedural filter capable of delaying or even preventing the initiation of investigations.

3. The Pre-Preliminary Examination Phase and Screening Ambiguities

A major unregulated challenge is the "Pre-Preliminary Examination Phase". While the Rome Statute outlines the PE, it does not detail the initial screening of the massive volume of communications received under Article 15.

- **Unregulated Discretion:** In one reporting period, 617 out of 795 communications were dismissed as "manifestly outside the jurisdiction" of the Court during this unofficial phase.
- **Lack of Review:** The Statute provides no formal mechanism to review decisions made in this initial screening.
- **Consequences:** This lack of transparency can lead to a conservative approach, where the Prosecutor avoids complex or

politically sensitive cases due to resource limits or external pressure.

4. Substantive Legal Challenges: Admissibility and Interests of Justice

The Prosecutor must establish a "reasonable basis" by evaluating three criteria: jurisdiction, admissibility, and interests of justice.

5. Challenges in Interpreting Complementarity

Under Article 1, the ICC is a "complementary" institution, meaning it only intervenes if national systems are "unable" or "unwilling" to prosecute.

The Venezuela Example: Venezuela requested a deferral of the ICC investigation under Article 18(2), claiming it was conducting genuine national investigations. The Prosecutor must exercise high vigilance to ensure such national actions are not merely "sham" proceedings designed to shield individuals from responsibility.

6. Judicial Oversight of the "Interests of Justice" (IoJ)

The IoJ criterion (Article 53(1)(c)) acts as a "negative" discretion; the Prosecutor must proceed unless it would not serve the interests of justice.

- The Afghanistan Case: In 2019, the PTC II rejected the Prosecutor's request to investigate Afghanistan, citing the low probability of success and lack of state cooperation (particularly from the U.S.) as reasons why an investigation would not serve the IoJ.
- Appeals Chamber Ruling: In March 2020, the Appeals Chamber reversed this, ruling that the PTC should not conduct a *de novo* assessment of the IoJ and should only intervene if the Prosecutor's decision is "manifestly unreasonable". This ruling preserved the Prosecutor's independence in pursuing difficult cases.

7. Political and Operational Challenges: pressure from Powerful States

The Prosecutor's success depends heavily on state cooperation.

- Afghanistan and the U.S.: The U.S. government actively resisted the investigation, going as far as revoking Prosecutor Fatou Bensouda's visa and imposing sanctions on ICC staff. This "politicization of the legal process" threatens the Court's legitimacy.
- The Situation in Palestine: This case highlights the intersection of international law and high-stakes geopolitics. After Palestine's accession to the Rome Statute, the Prosecutor requested a ruling on territorial jurisdiction under Article 19(3). Some viewed this as a conservative move to deflect direct political responsibility to the PTC.

8. Budgetary Constraints and the "Stop-Go" Approach

- Funding Issues: The Assembly of States Parties (ASP) limits the OTP's budget, leading to a "Stop-Go" approach where resources are constantly shifted between "urgent" situations.
- Structural Inefficiency: This has caused some examinations, like Afghanistan, to drag on for over a decade. Long delays degrade evidence quality and witness memory.

9. Reform Strategies and New Directions

Under Prosecutor Karim Khan, the OTP has introduced several innovative strategies:

- The Hub Model: Viewing the ICC as a "hub at the center" of global accountability efforts rather than a detached peak.
- Positive Complementarity: Moving beyond passive non-intervention to active support for national authorities. A

prime example is the cooperation in Colombia to strengthen national systems.

- Independent Expert Review (IER): The 2020 IER recommended formalizing a policy for "Phase 1" screening to increase transparency. It also called for greater flexibility in managing personnel and funds to eliminate the "Stop-Go" approach.

10. Conclusion and Recommendations

The Prosecutor's discretion in the preliminary examination phase represents one of the most critical structural tensions in contemporary international criminal justice, where legal principles, institutional constraints, and geopolitical realities inevitably intersect, shaping both the effectiveness and the legitimacy of the Court's global accountability mission. To strengthen the PE phase, the following is proposed:

1. Regulating the Pre-PE Phase: The OTP should publish a policy paper outlining clear criteria for the initial screening of Article 15 communications to prevent unregulated discretion.
2. Narrow Interpretation of IoJ: Confirming that "Interests of Justice" is an exceptional negative filter and not a tool for political or utilitarian efficiency assessments.
3. Sustainable Funding: The ASP must provide stable, flexible funding to avoid the "Stop-Go" cycle.
4. Strengthening Field Presence: Increasing the OTP's presence in "situation countries" to collect information independently and engage directly with victims and civil society.

The evolution of the Court's jurisprudence will therefore remain crucial in determining how prosecutorial discretion and judicial oversight interact within the preliminary examination phase of the International Criminal Court.

References

1. Ba, O. (2020). *States of Justice: The Politics of the International Criminal Court*. Cambridge University Press.
2. Bahreini, J., & Ramezani Ghavamabadi, M. H. (2024). Feasibility of the International Criminal Court's investigation into the situation in Palestine and its potential consequences. *Public Law Studies Quarterly (University of Tehran)*, 54(4), 2153-2176. [In Persian].
3. Bassiouni, M. C., & Hansen, D. (2019). The inevitable practice of the Office of the Prosecutor. In *Contemporary issues facing the International Criminal Court* (pp. 309–325). Brill Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004304451_038
4. Bergsmo, M., & Pejic, J. (2008). Article 15: Prosecutor. In O. Triffterer (Ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court — Observers' Notes, Article by Article* (2nd ed., pp. 581–593). Beck/Hart.
5. Corey-Boulet, R. (2011, September 28). Concern over ICC funding. *Inter Press Service*. <https://www.ipsnews.net/2011/09/concern-over-icc-funding/>
6. González Hernández, E. (2021). *Venezuela and the International Criminal Court: A discussion paper* (Translated from Spanish). Mass Violence Atrocities. <https://stanleycenter.org/wp-content/uploads/2021/04/DPMVA-V-Venezuela-ICCGonzalezHernandez-v7.pdf>
7. Hillebrecht, C. (2021). *Saving the International Justice Regime: Beyond Backlash against International Courts*. Cambridge University Press.

8. International Bar Association. (2020). *Strengthening the International Criminal Court: A guide for States Parties* (2nd ed.). <https://www.ibanet.org/document?id=Strengthening-theInternational-Criminal-Court-A-Guide-for-States-Parties-2nd-Edition>
9. International Criminal Court. (1998). *Rome Statute of the International Criminal Court*. (Translated by Iran Human Rights Documentation Center). <http://www.iranhrdc.org>
10. International Criminal Court. (2017). *Public redacted version of "First registry report on victims' representations pursuant to the Pre-Trial Chamber's order ICC-02/17-6 of 9 November 2017"*. Situation Afghanistan, ICC-02/17-10-Conf. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2017_02980.PDF
11. International Criminal Court. (2018a). *Final consolidated registry report on victims' representations pursuant to the Pre-Trial Chamber's order ICC-02/17-6 of 9 November 2017*. Situation Afghanistan, ICC-02/17-29. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2018_01334.PDF
12. International Criminal Court. (2018b). *Public redacted version of Annex I to the Final Consolidated Registry Report on Victims' Representations Pursuant to the Pre-Trial Chamber's Order ICC-02/17-6 of 9 November 2017*, 20 February 2018, ICC-02/17-29-AnxI. https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/CourtRecords/CR2018_01334.PDF
13. International Criminal Court. (2020). *Situation in the State of Palestine, Prosecution Request Pursuant to Article 19(3) for a Ruling on the Court's Territorial Jurisdiction in Palestine*, No. ICC-01/18, 22 January 2020.
14. International Criminal Court. (2024, April 25). *ICC Office of the Prosecutor launches policy on complementarity and cooperation*. <https://www.icc-cpi.int/news/icc-office-prosecutor-launches-policy-complementarity-and-cooperation>
15. Mahdavinejad Arshloo, S., Rahmat, M. R., & Mansouri, S. M. (2023). Examining the structure and process of the Pre-Trial Chamber of the International Criminal Court. *Comparative Criminal Jurisprudence*, 3(5), 287-298. [In Persian].
16. Molano Ayala, P., & Valencia Cortés, P. A. (2024, November 8). *Justice in tension: The role of the ICC in Venezuela's repression*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/en/justice-in-tension-the-role-of-the-icc-in-venezuelas-repress>
17. Moreno-Ocampo, L. (2011). A positive approach to complementarity: The impact of the Office of the Prosecutor. In C. Stahn & M. M. El Zeidy (Eds.), *The International Criminal Court and Complementarity: From Theory to Practice*. Cambridge University Press.
18. Naderi, A. (2020). *Challenges of investigating the situation of the Islamic Republic of Afghanistan in the International Criminal Court: Part II: Sanctions of the Court by the United States*. <https://bit.ly/3F2A2Y7> [In Persian].
19. Ochs, S. L. (2020). The United States, the International Criminal Court, and the situation in Afghanistan. *Notre Dame Law Review Reflection*, 95(2), 89. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3580495>
20. Saedi, Z., & Salehi, J. (2021). The approach of the Prosecutor of the International Criminal Court in requesting a ruling on criminal jurisdiction in the situation of the State of Palestine. *Journal of Criminal Law Research*, 12(2), 185-208. [In Persian].
21. Shereshevsky, Y. (2025). Complementarity (un)fairness: Powerful states and their ability to avoid ICC proceedings by conducting domestic investigations. *Journal of International Criminal Justice*, mqaf013. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqaf013>
22. Stegmiller, I. (2017). Article 15: Prosecutor. In M. Klamberg (Ed.), *Commentary on the Law of the International Criminal Court* (pp. 181–191). TOAEP.
23. Sterio, M. (2020). The International Criminal Court: Current challenges and prospect of future success. *Case*

Western Reserve Journal of International Law, 52(1), Article 21, p. 8.

24. Wiebelhaus-Brahm, E., & Ainley, K. (2023). The evolution of funding for the International Criminal Court: Budgets, donors and gender justice. *Journal of Human Rights*, 22(1), 31–46.
<https://doi.org/10.1080/14754835.2022.2156276>
-

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909443> · ARK: <ark:/56778/9904>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)
Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

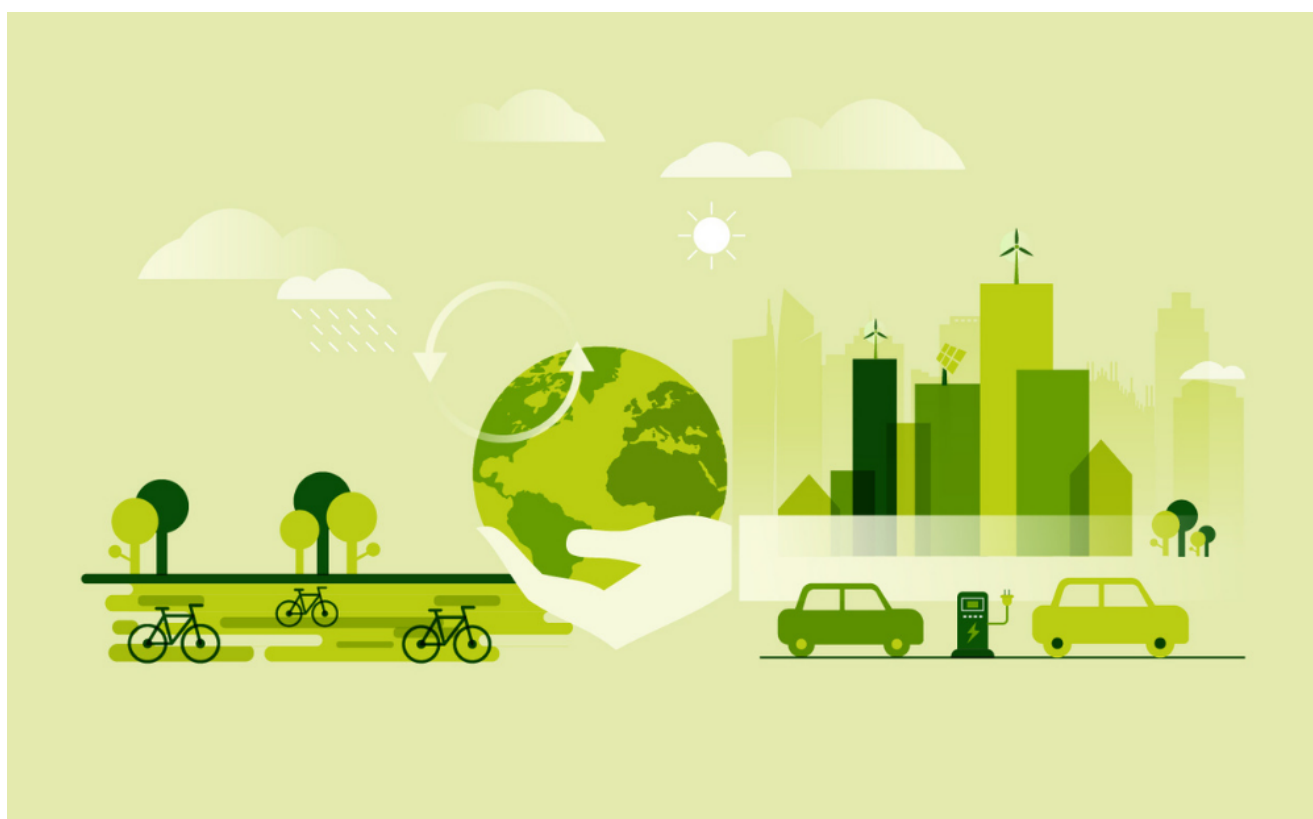
Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

La rigenerazione urbana e la proposta di legge S.29/2025

Paola Calvano · © 09-03-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909281>

ARK [ark:/56778/9964](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63864-p0011-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: autonomia pianificatoria comunale; consumo di suolo; governance del territorio; Italian urban law; rigenerazione urbana

How to cite this article / Come citare questo articolo

Calvano, P. (2026). *La rigenerazione urbana e la proposta di legge S.29/2025*. *Aequitas Magazine*, 3, 14–30.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.18909281>

ABSTRACT (EN) *This article examines the emergence of urban regeneration as a central paradigm in contemporary land-use law within the broader framework of European policies aimed at promoting sustainable urban development and limiting land consumption. Starting from a conceptual reconstruction of urban regeneration, the paper distinguishes this notion from traditional urban redevelopment, emphasizing its nature as an integrated process involving urban, environmental, social and economic dimensions. The study reconstructs the multi-level regulatory framework governing urban regeneration in the Italian legal system, highlighting the absence of a comprehensive national framework law and the pivotal role played by regional legislation and local urban planning. In this context, the article analyses legislative proposal S.29/2025, which seeks to establish a national regulatory framework based on territorial planning instruments, urban incentives and multi-level governance mechanisms. Particular attention is devoted to the role of administrative and constitutional case law in shaping the legal boundaries of urban regeneration policies, with specific reference to the decision of the Italian Constitutional Court no. 51 of 2025. The article argues that urban regeneration cannot be understood as a mere aggregation of building interventions but must instead be conceived as an integrated planning process in which municipal planning authority represents the institutional locus for balancing environmental sustainability, urban development and democratic territorial governance.*

ABSTRACT (IT) *Il contributo analizza l'emergere della rigenerazione urbana quale nuovo paradigma del diritto del territorio contemporaneo, nel quadro delle politiche europee di sostenibilità e contenimento del consumo di suolo. Muovendo da una ricostruzione sistematica della nozione di rigenerazione urbana, il lavoro distingue tale concetto dalla tradizionale riqualificazione edilizia, evidenziandone la natura di processo integrato che coinvolge dimensioni urbanistiche, ambientali, economiche e sociali. L'articolo esamina il quadro normativo multilivello della materia nell'ordinamento italiano, caratterizzato dall'assenza di una disciplina statale organica e dal ruolo centrale delle legislazioni regionali e della pianificazione locale. In tale contesto viene analizzata la proposta di legge S.29/2025, che mira a introdurre una cornice normativa nazionale fondata su strumenti di programmazione territoriale, incentivi urbanistici e modelli di governance multilivello. Particolare attenzione è dedicata alla giurisprudenza costituzionale e amministrativa che ha progressivamente delineato i limiti giuridici delle politiche di rigenerazione urbana, con specifico riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 2025. L'analisi evidenzia come la rigenerazione urbana non possa essere ridotta a un insieme di interventi edilizi incentivati, ma debba essere interpretata come processo pianificatorio integrato, nel quale la pianificazione urbanistica comunale costituisce il principale strumento di composizione tra sostenibilità ambientale, sviluppo urbano e autonomia democratica delle comunità territoriali.*

SOMMARIO: 1. Premessa e quadro concettuale - 2. Il quadro normativo italiano - 3. Inquadramento della sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 2025.

1. Premessa e quadro concettuale

La rigenerazione urbana – intesa come processo di riqualificazione fisica, sociale ed economica di aree urbane degradate¹ o non più pienamente funzionali – costituisce un tema di crescente rilievo nel diritto urbanistico italiano.

Tale nozione supera la mera riqualificazione edilizia² per collegarsi ai concetti di sostenibilità ambientale, coesione sociale e contrasto al consumo di suolo in coerenza con gli obiettivi europei di “saldo zero” del consumo di suolo appunto, entro il 2050 (*soil-sum zero*) e con le indicazioni strategiche di politica urbana integrate.³

Dove per consumo di suolo si intende la trasformazione irreversibile di superfici naturali o agricole in superfici artificiali (edificate, impermeabilizzate o comunque sottratte alle funzioni ecosistemiche). L'obiettivo del saldo zero non implica

un divieto assoluto di nuove trasformazioni territoriali, bensì la previsione che ogni nuova occupazione di suolo “*verGINE*” sia compensata da un equivalente intervento di rinaturalizzazione, de-impermeabilizzazione o riuso di suolo già urbanizzato.

In questa prospettiva il consumo di nuovo suolo diviene eccezionale e residuale, la rigenerazione urbana, il riuso dell’edificato esistente e la riconversione delle aree dismesse assumono priorità sistemica e il suolo viene considerato risorsa finita, non rinnovabile e bene comune, dotato di valore ecologico, sociale ed economico autonomo. L’obiettivo del saldo zero emerge progressivamente nel diritto e nelle politiche europee attraverso una stratificazione di atti programmatici e di indirizzo.

Si pensi alla Strategia tematica per la protezione del suolo⁴, con la quale la Commissione europea individua il degrado e l’impermeabilizzazione del suolo come una delle principali minacce ambientali e sottolinea la necessità di un approccio integrato alla tutela del suolo, pur senza giungere all’adozione di una direttiva quadro vincolante.

Ancora, al Settimo Programma di azione per l’ambiente⁵ atto con il quale l’Unione europea afferma esplicitamente la necessità di “*conseguire un uso sostenibile del suolo nell’Unione*” e richiama l’obiettivo, da perseguire nel medio-lungo periodo, di azzerare l’incremento netto di consumo di suolo, collegandolo alla protezione del capitale naturale e alla resilienza degli ecosistemi.

Ancora, all’ Agenda territoriale dell’Unione europea 2030, documento che rafforza l’idea che lo sviluppo territoriale debba avvenire prevalentemente attraverso rigenerazione, densificazione qualitativa e riuso, contrastando l’espansione urbana diffusa (*urban sprawl*).

Si pensi poi al Green Deal europeo⁶ che consolida il quadro di riferimento, inserendo la tutela del suolo tra gli obiettivi trasversali della transizione ecologica e collegando il consumo di suolo alla perdita di biodiversità, all’aumento del rischio idrogeologico e alla vulnerabilità climatica delle città.

Infine, alla Strategia dell’UE per il suolo al 2030⁷ dove la Commissione afferma in modo esplicito che l’Unione e gli Stati membri dovrebbero “*raggiungere entro il 2050 l’obiettivo di azzerare il consumo netto di suolo*”. Tale obiettivo è indicato come traguardo politico vincolante sul piano programmatico, da attuarsi attraverso politiche nazionali e regionali coerenti.

L’obiettivo del *soil-sum zero* non è ancora direttamente cogente come parametro immediatamente precettivo, esso opera come principio-guida e come criterio di orientamento dell’azione legislativa e amministrativa degli Stati membri.

Assume rilievo interpretativo nella lettura delle normative nazionali e regionali in materia di urbanistica, ambiente e governo del territorio.

Nel contesto italiano, esso si riflette nelle proposte di legge sul contenimento del consumo di suolo, nelle leggi regionali sulla rigenerazione urbana, nella giurisprudenza costituzionale, che sempre più spesso valorizza la riduzione del consumo di suolo come interesse pubblico di rango elevato, ma al tempo stesso sottopone le misure adottate a un rigoroso test di proporzionalità, specie quando esse incidono sull’autonomia comunale.

Dal punto di vista teorico e sistematico, l’obiettivo del saldo zero segna un mutamento paradigmatico: dall’urbanistica dell’espansione all’urbanistica della trasformazione; dalla pianificazione come allocazione di diritti edificatori alla pianificazione come governo delle risorse territoriali scarse e dalla crescita quantitativa alla qualità spaziale, ambientale e sociale dello sviluppo urbano.

In tale chiave, il *no net land take* non è un semplice obiettivo ambientale, ma un principio ordinatore che incide sulla stessa legittimazione delle scelte urbanistiche e sulla ridefinizione dei rapporti tra livelli di governo del territorio.

Il territorio va dunque pensato “*non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria, ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive e storiche)*”, all’interno di un processo evolutivo “*diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l’ambiente che la circonda, all’interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell’equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale*”.⁸

Sul piano legislativo, la materia dell’ambiente è in capo allo Stato, che individua standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, anche incidenti sulle competenze legislative regionali, mentre sono competenti le Regioni in materia di governo del territorio, la cui azione è strutturalmente più efficace a contrastare il fenomeno del consumo di suolo, perché in grado di porre limiti generali ed *ab externo* alla pianificazione locale, senza comprimere le funzioni dei Comuni “*oltre la soglia dell’adeguatezza e della necessità*”.

In quest’ottica, il potere di pianificazione urbanistica “*deve essere rettamente inteso in relazione a un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo ai tipi di edilizia distinti per finalità), ma che, per mezzo della disciplina dell’utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto, ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati*”.⁹

1.1 Riqualificazione urbana versus rigenerazione urbana

Con l’espressione riqualificazione edilizia o urbana si indicano l’insieme degli interventi finalizzati a migliorare un edificio o un ambito urbano sotto il profilo funzionale, strutturale, energetico, estetico e/o sociale, senza necessariamente arrivare alla demolizione e ricostruzione integrale.

Non è una categoria giuridica autonoma nel Testo Unico dell’Edilizia (D.P.R. n. 380/2001) ma una nozione per così dire ombrello, utilizzata dal legislatore che comprende vari tipi di intervento, quali: manutenzione straordinaria; restauro e risanamento conservativo; ristrutturazione edilizia (anche “*pesante*”)

Talvolta include anche interventi di demolizione e ricostruzione, purché finalizzati al miglioramento complessivo dell’edificio.

Ma non è categoria autonoma, sebbene concetto citato quattro volte:

- nell’art. 3, comma 1, lett. d), dove si stabilisce che, nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali, l’intervento di ristrutturazione edilizia può dar luogo ad incrementi di volumetria “*anche per promuovere interventi di rigenerazione urbana*”;
- nell’art. 14, comma 1-bis, dove si stabilisce che il consiglio comunale può attestare l’interesse pubblico di un intervento di ristrutturazione edilizia in deroga allo strumento urbanistico “*limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell’insediamento*”;
- nell’art. 17, comma 4-bis, dove si consente la riduzione del contributo di costruzione “*al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali*”;
- nell’art. 23-quater, comma 1, dove si ammette l’utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico “*allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel*

contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale”.

Tali disposizioni, in verità, travisano il concetto di rigenerazione urbana con quello di rinnovamento edilizio, prevedendo benefici in favore di interventi (di ristrutturazione e di cambio di destinazione d'uso) mirati alla riqualificazione non già del tessuto di interi àmbiti, ma di singoli fabbricati.

Nessun cenno alla rigenerazione urbana è invece contenuto là dove sarebbe stato giusto inserirlo, ovverosia all'art. 3, comma 1, lett. f), che definisce gli interventi di ristrutturazione urbanistica come *“quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale”.*

La legislazione regionale invece collega direttamente il concetto di rigenerazione alla realizzazione di programmi incentivati di trasformazione urbana.¹⁰

Secondo l'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) nella versione vigente nel 2015 rientravano nella ristrutturazione edilizia le demolizioni e le ricostruzioni a parità di volumetria, con l'ulteriore vincolo della sagoma invariata per gli immobili vincolati.

Nella versione novellata dal Decreto Semplificazioni, la categoria si è ampliata notevolmente, comprendendo anche demolizioni e ricostruzioni con diversa sagoma, prospetti, sedime e tipologia, ammettendo in alcuni casi incrementi volumetrici.

Questa evoluzione ha portato a un progressivo avvicinamento tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione, con inevitabili incertezze interpretative.

La giurisprudenza ha avuto un ruolo determinante nel chiarire i confini tra ristrutturazione e nuova costruzione: l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n. 14/2019 ha ribadito che la ricostruzione con diversa volumetria, salvo eccezioni, esula dalla ristrutturazione.

Il Cons. Stato, sez. VI, con sentenza del 30 marzo 2021, n. 2704, ha confermato che il concetto di ristrutturazione non può essere dilatato fino a ricomprendere interventi con incremento volumetrico se non espressamente previsto dalla legge.

Sulla stessa linea di pensiero, la Cassazione penale, sez. III, con sentenza 5 maggio 2020, n. 13852 ha qualificato come nuova costruzione gli interventi di demolizione e ricostruzione che alterano sagoma e volume senza specifica previsione normativa.

Altre decisioni¹¹ hanno contribuito a chiarire che la ristrutturazione edilizia non può trasformarsi in un *“contenitore elastico”* atto ad assorbire ogni intervento di ricostruzione.

L'ultima sentenza n. 5520/2025 del Consiglio di Stato si è inserita in questa cornice, riaffermando la necessità di attenersi al quadro normativo vigente al momento della concessione del titolo, negando la possibilità di riqualificazioni retroattive finalizzate esclusivamente a ottenere bonus fiscali.

Ossia ciò che rileva ai fini della qualificazione come ristrutturazione o nuova costruzione è: se la domanda presentata dal privato cittadino riporta la dicitura ristrutturazione o nuova costruzione, il contenuto del titolo edilizio rilasciato, la prova della parità di volumetria, condizione essenziale secondo la disciplina del 2015.

L'intervento di una successiva nuova normativa che contenga un concetto più favorevole e ampio di ristrutturazione edilizia non va a incidere su titoli già rilasciati, perché non può avere effetti retroattivi, consentendo una rilettura di titoli precedenti, perché la certezza giuridica prevale sulla convenienza fiscale.¹²

Con sentenza n. 6215/25 poi il Consiglio di Stato ha chiarito che è necessaria una contiguità temporale tra demolizione e successiva ricostruzione per definire il tipo di intervento come ristrutturazione piuttosto che nuova costruzione oltre che una omogeneità del progetto di recupero con l'immobile preesistente.

La riqualificazione urbana indica l'insieme di interventi mirati e settoriali finalizzati a migliorare la qualità fisica e funzionale di parti della città già urbanizzate.

È un concetto tradizionale, sviluppatosi prima della rigenerazione urbana e riguarda edifici, spazi pubblici o infrastrutture, interviene soprattutto sull'aspetto fisico-edilizio, non presuppone necessariamente un progetto unitario di trasformazione sociale o economica e può essere anche puntuale cioè interessare solo un edificio o una sola piazza o un intero un quartiere.

Gli strumenti tipici adoperati sono: la ristrutturazione edilizia, il recupero del patrimonio esistente, le opere di arredo urbano e il miglioramento dei servizi o della viabilità.

La rigenerazione urbana invece è un concetto più recente e complesso di origine anche europea, che indica un processo integrato e multilivello di trasformazione della città.

Essa non si limita al costruito ma coinvolge dimensioni sociali, economiche, ambientali e culturali con l'obiettivo di rilanciare la vitalità complessiva di un'area urbana e non sono la sua forma.

Le caratteristiche sono quelle di un intervento unitario e sistemico che mira a contrastare degrado urbano, marginalità sociale e consumo di suolo, a valorizzare il riuso dell'esistente, richiede il coordinamento tra soggetti pubblici e privati ed è spesso accompagnata da programmi e strategie di medio-lungo periodo. Gli strumenti tipici sono l'uso di programmi complessi come gli accordi di programma, i piani strategici, le leggi regionali sulla rigenerazione urbana, gli incentivi urbanistici e fiscali e la partecipazione dei cittadini.

P. Stella Richter¹³ colloca la riqualificazione urbana all'interno delle tecniche di recupero e trasformazione della città esistente, distinguendola dall'espansione urbana. L'attenzione è posta sugli interventi edilizi e urbanistici di recupero, volti a migliorare il tessuto costruito senza consumo di nuovo suolo.

In particolare, l'autore sottolinea come la pianificazione moderna privilegi il riuso dell'esistente e gli interventi di recupero e di riqualificazione mirino al miglioramento funzionale e morfologico della città consolidata.

F.G. Scoca¹⁴ invece non tratta la riqualificazione urbana come categoria autonoma, ma la riconduce alla funzione amministrativa di cura dell'interesse pubblico nel governo del territorio.

Il punto centrale è che le scelte urbanistiche, incluse quelle di riqualificazione, sono espressione di discrezionalità amministrativa e la riqualificazione è giustificata quando persegue interessi pubblici urbani: come la sicurezza, la vivibilità, il decoro e l'efficienza dei servizi.

Giannini non usa il termine "*riqualificazione urbana*" - che è a lui successivo - ma fornisce la cornice teorica fondamentale.

Secondo M.S. Giannini¹⁵ il governo del territorio è una funzione pubblica e tale funzione comporta la conformazione legale del diritto di proprietà, l'uso del suolo è subordinato a finalità di interesse generale.

Da questa impostazione discende poi nella dottrina successiva, la legittimità degli interventi di riqualificazione urbana.

La pianificazione urbanistica generale per l'intero territorio comunale, si è convertita nel tempo in una pianificazione per ambiti, atta a soddisfare i fabbisogni di ciascuno di essi, nel rispetto delle peculiari identità e dei vincoli di varia natura esistenti.

Un ulteriore impulso alla pianificazione per ambiti è sorto anche dall'esigenza di accrescere l'efficientamento energetico delle città mediante processi di riqualificazione riguardanti non tanto i singoli fabbricati, ma intere aree differenziate per uso e destinazione degli immobili, che soltanto attraverso una programmazione puntiforme conseguono la migliore funzionalizzazione delle rispettive risorse, nel quadro complessivo di un'equilibrata distribuzione dei benefici su tutto il territorio.

Si è avuto cioè il superamento della legge urbanistica fondamentale n. 1150/1942 che concepiva il Piano Regolatore Generale (PRG) come strumento di pianificazione onnicomprensivo e unitario, destinato a disciplinare l'assetto dell'intero territorio comunale in modo sostanzialmente uniforme¹⁶ considerando il territorio comunale come un *unicum* e operando una zonizzazione funzionale (zone A, B, C, D, E, F, poi sistematizzate dal D.M., 2 aprile 1968, n. 1444) e ponendosi come obiettivo principale il controllo dell'espansione edilizia, più che la valorizzazione delle identità territoriali.

La crisi del modello unitario si è avuta a partire dagli anni '80-'90, per la complessità crescente del territorio, l'affermarsi del principio di sviluppo sostenibile, la stratificazione di vincoli settoriali (paesaggistici, ambientali, idrogeologici, culturali) e il decentramento delle competenze legislative in materia urbanistica alle Regioni.¹⁷

E le legislazioni regionali cosiddetti di "*seconda generazione*" hanno introdotto strumenti come: Piani Strutturali / Piani di Governo del Territorio / Piani Urbanistici Comunali, articolati in ambiti territoriali omogenei, ambiti di trasformazione, ambiti di tutela, etc.

La pianificazione è così diventata non più solo "*per zone*", ma per parti di territorio dotate di una propria identità e di specifici fabbisogni, ossia pur restando unitaria sul piano formale con un solo strumento comunale, si è differenziata dal punto di vista sostanziale per "*per ambiti territoriali*"¹⁸, dove ogni ambito è individuato sulla base di caratteristiche morfologiche, funzionali, ambientali, storico-culturali, è assoggettato a regole differenziate, calibrate sui fabbisogni specifici (residenziali, produttivi, infrastrutturali, di tutela) e deve rispettare i vincoli sovraordinati¹⁹ (paesaggio, ambiente, rischio idrogeologico, beni culturali) di cui la pianificazione per ambiti rappresenta la risposta.

Con la conseguenza che il piano urbanistico non può più imporre una disciplina omogenea, deve invece riconoscere e valorizzare le diverse "*identità*" dei luoghi, modulando le previsioni.

La giurisprudenza amministrativa ha più volte riconosciuto la legittimità²⁰ e la necessità della pianificazione differenziata per ambiti, espressione di un'ampia discrezionalità amministrativa, sindacabile solo in caso di manifesta illogicità o irragionevolezza²¹.

1.2. Differenze chiave tra riqualificazione urbana e rigenerazione urbana a confronto diretto

La distinzione tra riqualificazione urbana e rigenerazione urbana assume un rilievo centrale nell'evoluzione contemporanea del diritto del territorio. Sebbene i due concetti siano talvolta utilizzati in modo indistinto nel linguaggio amministrativo e politico, essi rinviano in realtà a modelli di intervento profondamente diversi per natura, finalità e strumenti giuridici.

La riqualificazione urbana rappresenta, in senso tradizionale, l'insieme degli interventi volti al miglioramento qualitativo del tessuto urbano esistente sotto il profilo funzionale, estetico, energetico o infrastrutturale. Si tratta, in prevalenza, di interventi che operano sul piano edilizio e infrastrutturale e che si collocano nell'alveo delle categorie edilizie previste dall'ordinamento, quali la manutenzione straordinaria, il restauro e risanamento conservativo o la ristrutturazione edilizia. L'obiettivo principale della riqualificazione è quello di incrementare la qualità e l'efficienza del patrimonio costruito, senza necessariamente incidere in modo significativo sulle dinamiche economiche e sociali del contesto urbano nel quale tali interventi si collocano. In questa prospettiva, la riqualificazione può riguardare singoli edifici, spazi

pubblici o porzioni limitate del tessuto urbano e non presuppone necessariamente un disegno complessivo di trasformazione territoriale.

Diversa è la logica che caratterizza la rigenerazione urbana, concetto più recente e di matrice anche europea, che si è progressivamente affermato nel dibattito urbanistico e giuridico come paradigma delle politiche di trasformazione sostenibile della città esistente. La rigenerazione urbana non si esaurisce infatti nella dimensione edilizia, ma si configura come un processo integrato e multilivello di trasformazione territoriale, nel quale convergono interventi urbanistici, ambientali, economici e sociali. L'obiettivo non è soltanto il miglioramento fisico degli spazi urbani, bensì il rilancio complessivo della vitalità di determinati ambiti territoriali, attraverso politiche coordinate di recupero dell'esistente, contrasto al degrado urbano e promozione della coesione sociale.

La differenza tra i due concetti emerge in modo evidente anche sotto il profilo della scala territoriale e della struttura degli interventi. Mentre la riqualificazione urbana si caratterizza per interventi spesso puntuali o settoriali, la rigenerazione urbana presuppone una dimensione territoriale più ampia e un progetto unitario di trasformazione urbana, generalmente riferito a interi quartieri o a specifici ambiti territoriali individuati dalla pianificazione urbanistica. In tale contesto, la rigenerazione urbana richiede strumenti di programmazione e pianificazione capaci di coordinare l'azione di una pluralità di soggetti pubblici e privati, integrando politiche urbanistiche, ambientali, sociali ed economiche.

Un ulteriore elemento distintivo riguarda il ruolo della sostenibilità e del contenimento del consumo di suolo. Mentre nella riqualificazione urbana tali profili possono assumere una funzione accessoria rispetto agli interventi edilizi, nella rigenerazione urbana essi costituiscono uno degli obiettivi fondamentali delle politiche di trasformazione urbana. La rigenerazione si inserisce infatti nel più ampio paradigma dello sviluppo urbano sostenibile, che privilegia il riuso e la trasformazione della città esistente rispetto all'espansione urbanistica e al consumo di nuovo suolo.

Alla luce di tali considerazioni, la rigenerazione urbana può essere interpretata non come una semplice evoluzione terminologica della riqualificazione urbana, ma come un mutamento paradigmatico nelle politiche di governo del territorio. Essa presuppone infatti un approccio sistemico alla trasformazione urbana, fondato su processi pianificatori integrati e su un equilibrio tra tutela ambientale, sviluppo urbano e funzione sociale del territorio.

In tale prospettiva, la rigenerazione urbana non rappresenta una mera tecnica edilizia, ma un vero e proprio modello di governo del territorio orientato alla trasformazione sostenibile della città esistente.

Alla luce di tale distinzione concettuale, appare evidente come la rigenerazione urbana non possa essere ricondotta esclusivamente alle categorie tradizionali dell'attività edilizia disciplinate dal Testo Unico dell'edilizia, ma richieda strumenti normativi e pianificatori capaci di governare processi complessi di trasformazione territoriale. Proprio questa esigenza di coordinamento tra interventi urbanistici, politiche ambientali e strategie di sviluppo urbano ha determinato, nell'ordinamento italiano, la progressiva emersione di un quadro normativo multilivello, nel quale si intrecciano fonti statali, legislazioni regionali e strumenti di pianificazione locale.

2. Il quadro normativo italiano

Dal punto di vista normativo, l'Italia non dispone ancora di una legge quadro statale, organica sulla rigenerazione urbana, contrariamente ad altre discipline (es. tutela del paesaggio o edilizia), la materia resta frammentata tra norme settoriali (come il D.L. n. 70/2011 che incentiva interventi in deroga alla pianificazione urbanistica e il Testo Unico dell'edilizia DPR n. 380/2001) e le normative regionali che hanno disciplinato esperienze autonome sul territorio.²²

La rigenerazione urbana non è infatti configurata come categoria giuridica autonoma, ma emerge in modo frammentario e indiretto attraverso una pluralità di fonti eterogenee, statali e regionali.

A livello statale, i riferimenti sono settoriali e funzionali, piuttosto che sistematici.

In particolare, il Testo Unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001) disciplina gli interventi edilizi che spesso costituiscono il presupposto materiale dei processi di rigenerazione (ristrutturazione edilizia, demolizione e ricostruzione, recupero del patrimonio esistente), senza tuttavia perseguire una visione integrata di tipo sociale, economico e ambientale. In tal senso, la rigenerazione urbana viene "assorbita" nelle categorie edilizie tradizionali, restando priva di una autonoma qualificazione normativa.

Un ulteriore riferimento è rinvenibile nel D.L. n. 70/2011 (cosiddetto *decreto sviluppo*), che ha introdotto strumenti di incentivazione e semplificazione degli interventi di trasformazione urbana, anche mediante deroghe agli strumenti urbanistici vigenti, purché finalizzate al rilancio economico e al recupero del tessuto urbano esistente. Tali misure, pur non istituendo una disciplina organica della rigenerazione urbana, ne anticipano alcune logiche fondamentali, quali il riuso della città consolidata e la flessibilizzazione della pianificazione.

La mancanza di una cornice statale unitaria ha determinato un ruolo centrale delle Regioni che, in forza della competenza concorrente in materia di governo del territorio²³, hanno adottato leggi regionali sulla rigenerazione urbana spesso caratterizzate da approcci innovativi e differenziati.

Tali normative regionali configurano la rigenerazione come processo integrato, comprensivo di profili urbanistici, edilizi, sociali ed economici, introducendo strumenti premiali, meccanismi partecipativi e politiche di contenimento del consumo di suolo.

La giurisprudenza amministrativa ha preso atto di questo quadro frammentato, riconoscendo che la rigenerazione urbana costituisce un obiettivo di interesse pubblico, ma che essa può produrre effetti giuridici solo quando sia esplicitamente prevista dalla normativa regionale o dagli strumenti di pianificazione.

In tal senso, il Consiglio di Stato ha affermato che le politiche di rigenerazione urbana possono giustificare scelte pianificatorie anche incisive, purché rispettose dei principi di legalità, proporzionalità e coerenza con il disegno urbanistico complessivo (Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2019, n. 3836; Cons. Stato, sez. II, 27 gennaio 2021, n. 804).

Analogamente, i TAR hanno evidenziato come la rigenerazione urbana, in assenza di una legge quadro nazionale, trovi fondamento nella normativa regionale e nella pianificazione locale, non potendo essere invocata in modo generico per derogare alla disciplina urbanistica vigente (*ex multis*, TAR Veneto, sez. II, 3 febbraio 2020, n. 134).

Ne deriva un quadro nel quale la rigenerazione urbana, pur riconosciuta come valore e obiettivo dell'azione pubblica, rimane affidata a una costruzione multilivello, fondata sull'intreccio tra norme statali settoriali, legislazione regionale e interpretazione giurisprudenziale, con evidenti ricadute in termini di disomogeneità territoriale e incertezza applicativa.

2.1. Legislazione regionale e giurisprudenza in materia di rigenerazione urbana

In assenza di una legge quadro statale, la rigenerazione urbana ha trovato il suo principale sviluppo normativo a livello regionale, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost.).

Le Regioni hanno così elaborato modelli autonomi, spesso innovativi, che la giurisprudenza amministrativa ha progressivamente interpretato e consolidato.

Ad esempio la Regione Lombardia si è dotata della L.R., 26 novembre 2019, n. 18 (Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale), con la quale ha configurato la rigenerazione urbana come insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici, finalizzati al recupero di aree dismesse o degradate, introducendo: incentivi volumetrici, riduzione del contributo di costruzione, procedure semplificate in variante agli strumenti urbanistici.

La giurisprudenza²⁴ ha chiarito che tali strumenti non determinano un automatico superamento della pianificazione

comunale, ma operano entro il quadro di legalità urbanistica. Ancora, si pensi alla Regione Emilia-Romagna che ha approvato la l.r. 21 dicembre 2017, n. 24 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio).

Essa rappresenta uno dei modelli più avanzati, ponendo la rigenerazione urbana al centro della pianificazione e assumendo come principio cardine il consumo di suolo a saldo zero. La rigenerazione è intesa come processo strutturale e integrato, che coinvolge profili urbanistici, ambientali, sociali, partecipativi.

Per il TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 22 aprile 2020, n. 279 la rigenerazione urbana costituisce finalità primaria della pianificazione regionale e legittima scelte conformative della proprietà privata.

E per il Consiglio di Stato, sez. II, 27 gennaio 2021, n. 804 il legislatore regionale può orientare la pianificazione comunale verso obiettivi di rigenerazione e sostenibilità, nel rispetto dei principi fondamentali statali.

La Regione Veneto ha l.r. 6 giugno 2017, n. 14 (Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana) che mira al contenimento del consumo di suolo, al recupero di ambiti urbani degradati e all'introduzione di deroghe e incentivi per interventi di riuso.

Il TAR Veneto, sez. II, 3 febbraio 2020, n. 134, ha precisato che la rigenerazione urbana, pur valorizzata dalla legge regionale, non può essere invocata in modo generico per eludere la disciplina urbanistica vigente.

Mentre il Consiglio di Stato, sez. IV, 6 giugno 2019, n. 3836 ha chiarito che la rigenerazione urbana rappresenta un interesse pubblico qualificato che può giustificare politiche urbanistiche differenziate.

La Regione Campania aveva prima la L.R. Campania n. 13/2022 primo atto regionale organico che mira a incentivare la rigenerazione urbana, combattere il consumo di suolo, promuovere il recupero e il riuso del patrimonio costruito esistente.

Nell'art. 1 definiva la rigenerazione urbana come un insieme di interventi orientati a contrastare il consumo di suolo, attraverso il recupero, il riuso e la valorizzazione degli spazi urbanizzati e del patrimonio edilizio esistente, con *focus* sulla qualità urbana e architettonica.

Nell'art. 3 qualificava la rigenerazione urbana come obiettivo esplicito della pianificazione urbanistica comunale e sovracomunale, con azioni come la densificazione dell'esistente, la mitigazione dei rischi naturali, la salvaguardia dei tessuti storici e l'efficienza energetica nonché l'innovazione tecnologica.

Nell'art. 4 e seguenti prevedeva meccanismi di incentivazione urbanistica per interventi di rigenerazione e riqualificazione, stabilendo condizioni e limiti di attuazione compatibili con gli strumenti urbanistici vigenti.

L'art. 6 attribuiva alla Giunta Regionale il potere di aggiornare le tabelle parametriche dei contributi di costruzione, con riduzioni per interventi di rigenerazione e bioedilizia.

Complessivamente la legge 13/2022 aveva l'obiettivo di rendere stabili molti strumenti di semplificazione e incentivazione che in passato erano stati adottati in via transitoria tramite altre normative (come il "*Piano Casa*") e di favorire il recupero senza nuovo consumo di suolo.

Con la legge 5/2024 la Regione Campania ha modificato in modo incisivo la L.R. n. 16/2004 (legge urbanistica regionale) introducendo principi e strumenti che hanno un impatto diretto sulla rigenerazione urbana.

Si è posta come obiettivi generali²⁵ il rafforzamento della rigenerazione territoriale e urbana come finalità primaria della pianificazione regionale, il contrasto al consumo di suolo e la promozione dello sviluppo sostenibile oltre alla sostenibilità ambientale, economica e sociale degli insediamenti.

Ha ridefinito gli strumenti di pianificazione comunale, introducendo: il PSU (Piano Strutturale Urbanistico), il RUE

(Regolamento Urbanistico Edilizio), il PO (Programma Operativo).

Essi consentono di agganciare direttamente gli interventi di rigenerazione agli obiettivi strategici di sostenibilità e riuso dell'esistente, consentendo anche incrementi volumetrici premiali se collegati a interventi di recupero e rigenerazione.

Il Regolamento n. 4/25 attuativo della L.R. n. 5/2024 è fondamentale per tradurre in pratica gli obiettivi legislativi perché esso definisce procedure urbanistiche aggiornate, individua criteri di differenziazione tra territorio urbanizzato e rurale e propone modalità applicative per gli strumenti introdotti (PSU, RUE, PO).

Tale fase attuativa è importante perché fornisce ai Comuni e ai tecnici gli strumenti operativi per realizzare interventi di rigenerazione urbana coerenti con i principi regionali.

La legislazione campana rappresenta uno dei modelli più avanzati a livello regionale in Italia per la rigenerazione urbana. Essa combina misure di semplificazione edilizia, incentivi urbanistici e strumenti di pianificazione innovativi.

Tuttavia, la complessità del quadro normativo richiede un coordinamento efficace con la pianificazione comunale e una costante interpretazione giurisprudenziale, ancora in fase di maturazione.

In tale quadro si colloca la proposta di legge in materia di rigenerazione urbana giunta in Senato nel 2025 (atto S.29 XIX Legislatura²⁶), la quale rappresenta un tentativo di riorganizzazione organica della materia a livello nazionale.

2.2. La proposta di legge S.29/2025: contenuti e struttura

L'atto S.29, esitato al Senato e in corso di esame dalla Commissione competente, rappresenta il testo unificato di più proposte correlate e prevede un'articolata disciplina volta a creare un quadro statale di riferimento per la rigenerazione urbana.

La proposta mira a:

- definire e promuovere la rigenerazione urbana come strumento ordinario di governo del territorio;
- favorire la riqualificazione degli edifici e delle aree degradate con criteri di sostenibilità ambientale, efficienza energetica, sicurezza sismica e coesione sociale;
- introdurre strumenti di incentivazione e semplificazione procedurale per gli interventi programmati;
 - incentivare la partecipazione dei soggetti privati nel rispetto di finalità pubbliche.
Tra le principali previsioni si segnalano:
 - l'istituzione di un Fondo nazionale per la rigenerazione urbana con dotazione pluriennale (circa 3,4 miliardi di euro dal 2026 al 2037), destinato alla programmazione e realizzazione degli interventi;
 - una Governance multilivello, con compiti dello Stato (attraverso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), delle Regioni e dei Comuni, e procedure di conferenza di servizi semplificate;
 - premi volumetrici e incentivi fiscali, fino al 30 % degli standard urbanistici nelle aree individuate per la rigenerazione, nonché esenzioni da imposte (IMU, TARI) e detrazioni fiscali per opere e costi di bonifica;
 - delocalizzazione di edifici in aree a rischio idrogeologico con possibilità di ottenere bonus volumetrici qualora siano migliorate le prestazioni ambientali ed energetiche;
 - programmi comunali di rigenerazione urbana che individuano le aree e gli obiettivi specifici, approvati dai consigli comunali e premessa per l'accesso alle risorse del Fondo;
 - queste disposizioni sono inserite in un testo organico che amalgama in un'unica disciplina interventi, governance, strumenti di programmazione e fonti di finanziamento.

2.3. Confronto con il testo unificato del 2024

Il testo del 2025 si distingue dal precedente tentativo (approvato come testo base nel settembre 2024) per alcuni aspetti fondamentali:

Per la struttura e l'approccio normativo perché il testo del 2024 tendeva ad incidere in modo più diretto sulle norme urbanistiche ed edilizie vigenti, con modifiche al DPR 380/2001 e definizioni puntuali di categorie di intervento edilizio; mentre quello del 2025 incorpora molte deroghe e strumenti direttamente nella legge di settore evitando – almeno in prima battuta – interventi estesi sul Testo Unico dell'edilizia, rinviando alla futura revisione complessiva di tale codice.

Ancora per il quadro finanziario e incentivi, perché nel testo precedente erano previsti stanziamenti più modesti, articolati nei primi anni per un totale inferiore e collegati anche a strumenti straordinari come il PNRR.

Nel testo 2025 la dotazione finanziaria è ampliata e strutturata su un orizzonte di lungo termine (fino al 2037), con strumenti più chiari di premialità volumetrica e fiscalità agevolata.

Il nuovo testo unificato enfatizza una governance multilivello e la semplificazione attraverso conferenze di servizi dedicate, mentre il testo del 2024 insisteva su una sequenza più tradizionale di adempimenti urbanistici e concessori.

2.4. Rapporti con la normativa vigente

2.4.1. D.L. n. 70/2011 e disciplina delle deroghe urbanistiche

Una disciplina già esistente di riferimento è l'art. 5 del D.L. n. 70/2011, che introduce incentivi e deroghe alla normativa urbanistica e edilizia per favorire riqualificazioni e razionalizzazioni del patrimonio edilizio esistente in aree urbane degradate.

La Legge di Bilancio 2026 ha ampliato tali incentivi includendo gli immobili abusivi sanati, modificando il comma 10 dell'articolo 5.

Il testo del 2025 si pone in continuità con quest'ambito ma mira a superare la logica delle deroghe occasionali per creare un quadro organico stabile di regole e strumenti.

2.4.2. Testo Unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001)

Il D.P.R. n. 380/2001 rappresenta il nucleo della disciplina edilizia italiana e definisce categorie di intervento, titoli abilitativi e limiti costruttivi.

Le proposte del 2024 avevano previsto modifiche dirette a questa norma, soprattutto per ridefinire gli interventi di demolizione e ricostruzione e le deroghe relative.

Il testo del 2025, tuttavia, sembra rinviare a una revisione più organica del Testo Unico, che nel frattempo è oggetto di un processo di riforma generale (legge delega e futuro nuovo Testo Unico Edilizia) senza modifiche immediate nella legge stessa.

2.4.3. Profili giurisprudenziali e questioni aperte

Sebbene la materia sia in gran parte ancora normativa e non vi siano molte pronunce della Corte Costituzionale o del Consiglio di Stato specificamente sul testo del 2025, esiste giurisprudenza consolidata su aspetti collegati, quali:

- sanatorie edilizie e loro compatibilità legale, che risultano pertinenti quando si considerano limiti di ammissibilità degli interventi in aree degradate ai sensi dell'art. 5 D.L. n. 70/2011;
- tutela dei limiti inderogabili urbanistici nei centri storici e nelle zone A, che pone vincoli costituzionali alla possibilità di deroghe generalizzate, come evidenziato anche nel dibattito sul “*Salva Milano*”.

- Restano aperte questioni di possibile compatibilità costituzionale, in particolare relative al ruolo delle autonomie locali (art. 117 Cost.) e alla tutela del paesaggio (Codice dei beni culturali e paesaggio, D.Lgs. 42/2004), laddove la legge nazionale dovesse incidere sulla pianificazione urbanistica locale.

La proposta di legge S.29/2025 configura un tentativo articolato di riordinare in un quadro normativo complessivo la materia della rigenerazione urbana, integrando strumenti finanziari, premi incentivanti, governance multilivello e procedure semplificate.

Essa si differenzia significativamente dal testo unificato del 2024, spostando l'asse da modifiche al Testo Unico dell'edilizia verso una legge autonoma con dotazioni pluriennali e strumenti organici di governance.

Ciò si inserisce in una dinamica più ampia di riassetto della disciplina urbanistica ed edilizia, che comprende anche il progetto di nuovo Testo Unico Edilizia.

Resta tuttavia aperta la sfida interpretativa e applicativa rispetto alla compatibilità con i principi costituzionali di tutela del paesaggio e di autonomia locale, nonché alla coerenza con norme settoriali esistenti come il D.P.R. n. 380/2001 e l'art. 5 del D.L. n. 70/2011.

In talune decisioni del TAR e del Consiglio di Stato, deroghe urbanistiche e interventi edilizi premiali sono stati scrutinati rispetto ai limiti costituzionali di tutela del paesaggio e competenze locali; analoghi principi saranno cruciali nel giudizio di legittimità dei futuri atti attuativi.

La sentenza della Corte Costituzionale n. 51/2025, come illustrato nel paragrafo seguente, rimarca la necessità di ricondurre la rigenerazione urbana nell'alveo della pianificazione urbanistica ordinaria, evitando che essa si riduca a mera operazione edilizia senza integrazione territoriale complessiva.

3. Inquadramento della sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 2025

La sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 2025²⁷ affronta uno dei nodi strutturali del diritto urbanistico contemporaneo, ossia il limite costituzionale alla legislazione regionale quando essa incide sulla funzione pianificatoria comunale, qualificata come funzione fondamentale dell'autonomia locale.

La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, L.R. Lazio n. 7/2017, nella parte in cui consente – in via transitoria – interventi di ristrutturazione edilizia con mutamento di destinazione d'uso in deroga allo strumento urbanistico, senza la mediazione del Consiglio comunale mediante permesso di costruire in deroga.

La Corte ribadisce un principio ormai consolidato: la pianificazione urbanistica comunale è parte del nucleo essenziale dell'autonomia comunale garantita dagli artt. 5, 114, 117, co. 2, lett. p), e 118 Cost.

Il riferimento decisivo è l'art. 14, comma 27, lett. d), D.L. n. 78/2010, che qualifica espressamente come funzione fondamentale *“la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale”*.

Questo passaggio è centrale perché sottrae la pianificazione urbanistica al potere regionale di riallocazione ex art. 118, co. 2, Cost.²⁸.

La Corte non afferma un principio assoluto di intangibilità del piano urbanistico al contrario, ribadisce che la legge regionale può prevedere deroghe agli strumenti urbanistici, ciò è compatibile con la Costituzione solo se la deroga è giustificata da interessi sovracomunali, è proporzionata, è accompagnata da garanzie procedurali.²⁹

Il punto di rottura rispetto al passato è rappresentato dall'esautorazione del Consiglio comunale.

Il permesso di costruire in deroga (art. 14, comma 1-bis, D.P.R. n. 380/2001) non è un mero titolo edilizio, ma uno strumento di valutazione politico-amministrativa, fondato su una deliberazione consiliare e volto ad accertare la

prevalenza dell'interesse pubblico rispetto all'assetto pianificato.

La Corte lo aveva già chiarito nella sentenza n. 142/2024, definendo la deliberazione consiliare come il luogo istituzionale in cui si valuta se sacrificare l'assetto pianificato in nome di uno specifico interesse pubblico.

L'art. 4, comma 4, L.R. Lazio n. 7/2017 consentiva interventi direttamente mediante permesso ordinario o SCIA, senza passare dal Consiglio comunale, anche in contrasto con il PRG.

Questo produce, secondo la Corte, uno “*svuotamento temporaneo ma totale*” della funzione pianificatoria.

La Corte applica un vero e proprio giudizio di proporzionalità, articolato su quattro parametri³⁰: a) quanto la norma sottrae all'autonomia comunale, b) in nome di quali interessi sovracomunali, c) quali compensazioni procedurali sono previste, d) per quanto tempo opera la deroga.

Un passaggio particolarmente significativo è quello in cui la Corte evidenzia la contraddizione interna della legge regionale.

La l.r. n. 7/2017 dichiara finalità di rigenerazione urbana integrata; l'incremento delle dotazioni pubbliche; il verde urbano e la coesione sociale.

Eppure, la norma censurata consente interventi privatistici isolati senza valutazione del carico urbanistico, potenzialmente in contrasto con destinazioni a verde e servizi pubblici (come nel caso analizzato nella sentenza). Emergendo così un principio di grande rilievo sistemico:

la rigenerazione urbana non è sommatoria di interventi edilizi ma processo pianificato, valutato e contestuale.

Questa sentenza si inserisce perfettamente nel filone – anche teorico – che rifiuta la separazione artificiale tra funzionalità e qualità dello spazio.

La Corte, pur non usando un linguaggio estetico, afferma implicitamente che un intervento urbanisticamente “*ammissibile*” non è neutro, la pianificazione è lo strumento che garantisce coerenza, leggibilità, equilibrio tra funzioni e qualità dell'abitare.

In tal senso, la decisione dialoga idealmente con l'art. 9 Cost. (tutela del paesaggio), con l'art. 42 Cost. (funzione sociale della proprietà), e con la giurisprudenza che vede il territorio come bene pubblico complesso, non come supporto neutro di volumetrie.

In definitiva la sentenza n. 51/2025 tende a rafforzare la centralità del Consiglio comunale; riafferma la pianificazione come presidio democratico; chiarisce che la rigenerazione urbana non giustifica scorciatoie; delimita con precisione il potere regionale in materia urbanistica.

Ne deriva un principio sistemico: non esiste rigenerazione urbana senza pianificazione democratica del territorio, né semplificazione che possa cancellare l'autonomia costituzionalmente garantita dei comuni.

¹ KONG L. e YEOH B.S.A., *The politics of landscape in Singapore: Constructions of 'Nation'*, Syracuse University Press, New York, 2003: questi programmi sono spesso realizzati nelle periferie più degradate delle città, per migliorare le

condizioni urbanistiche e socio-economiche, con l'eliminazione delle baraccopoli ad esempio e la creazione di nuove abitazioni e imprese, cercando non di demolire, ma di far convivere vecchie e nuove strutture. Ci sono esempi però di rigenerazione urbana realizzata anche in villaggi rurali, come ad esempio le attività intraprese dal governo tedesco per valorizzare e migliorare le condizioni di vita di dette comunità senza far sparire le loro radici identitarie(cfr. UCHENDU Eugene Chigbu, *Village renewal as an instrument of rural development: evidence from Weyarn, Germany*, <https://doi.org/10.1080/15575330.2011.575231>).

2 La mera qualificazione urbanistica rappresenta un'operazione formale e classificatoria, mediante la quale l'amministrazione assegna ad una determinata porzione di territorio una specifica destinazione funzionale (residenziale, produttiva, agricola, servizi, etc.), determinando il regime giuridico dell'edificabilità e degli usi consentiti.

3 MARENGHI G.M., *La città nuova nel nuovo diritto. Rigenerazione urbana e destinazione urbanistica*, ESI, Napoli, 2024, pp. 134 e 149 ss.

4 COM(2006) 231.

5 Decisione n. 1386/2013/UE.

6 COM(2019) 640.

7 COM(2021) 699.

8 Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179: *“dichiara l’illegittimità costituzionale dell’ultimo periodo dell’art. 5, comma 4, della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante Modifiche all’articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente”*.

9 Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710: *“Lo strumento urbanistico e? stato, dunque, utilizzato dal Comune – cosi? come condivisibilmente chiarito dal I giudice - al fine di definire, per un verso, il modello di sviluppo del proprio territorio, negandone una ulteriore 'terziarizzazione' o utilizzazione per cd. 'seconde case'; per altro verso, al fine di risolvere il problema abitativo dei cittadini residenti. Ambedue gli obiettivi, alla luce delle considerazioni espresse, risultano a questo Collegio pienamente coerenti con le finalita? proprie del Piano regolatore e, quindi, per tali versi appare del tutto legittimo l'esercizio del potere pianificatorio, non avendo l'amministrazione debordato dalla tipizzazione di quest'ultimo. Ne? risulta illogica e/o illegittima la scelta di ubicare il limitato sviluppo edilizio alle aree di proprieta? comunale e regoliera, posto che proprio nel regime proprietario dei suoli l'Ente ha individuato la garanzia essenziale per il raggiungimento dello scopo primario del piano regolatore.”*

10 In particolare, quelle della Puglia, della Toscana, del Veneto, del Lazio e dell'Emilia-Romagna.

11 Cons. Stato, sez. IV, 20 marzo 2020, n. 1996; Cons. Stato, sez. VI, 9 marzo 2018, n. 1514; Cons. Stato, sez. VI, 20 ottobre 2015, n. 4790.

12 Sentenza del Consiglio di Stato del 25.06.25 n. 5520.

13 STELLA RICHTER P., *Diritto urbanistico*, Manuale breve, 6° ed., Giuffrè, Milano, 2020, cap. IV (La pianificazione urbanistica), § dedicati al recupero urbano e alla città esistente, pp. 215-230.

14 SCOCA F.G., *Diritto amministrativo*, Giappichelli ,Torino 2021, parte dedicata all'attività amministrativa

discrezionale, sezione su urbanistica e governo del territorio, pp. 635-655.

[15](#) GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 51-70 (teoria delle funzioni pubbliche e conformazione). GIANNINI M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, parti su urbanistica e pianificazione.

[16](#) Artt. 7 e ss. della L. n. 1150/1942.

[17](#) Art. 117 Cost., come modificato dalla L. cost. n. 3/2001.

[18](#) Tale approccio trova fondamento nell'art. 3-quater del D. Lgs. n. 152/2006 (principio di sviluppo sostenibile); nell'art. 145 del D. Lgs. n. 42/2004, che impone la prevalenza delle prescrizioni paesaggistiche sulla pianificazione urbanistica; nelle leggi regionali urbanistiche (ad es. L.R. Lombardia n. 12/2005; L.R. Toscana n. 65/2014; L.R. Emilia-Romagna n. 24/2017), che strutturano il piano comunale per ambiti o sistemi territoriali.

[19](#) *“La pianificazione urbanistica deve recepire e rispettare le prescrizioni derivanti dalla tutela paesaggistica e ambientale, anche attraverso una disciplina differenziata del territorio comunale”* (Cons. Stato, sez. VI, 13 febbraio 2020, n. 1154).

[20](#) *“È conforme ai principi dell'ordinamento una pianificazione urbanistica che, pur generale, si articoli in ambiti territoriali distinti, ciascuno disciplinato in relazione alle proprie caratteristiche e vocazioni”* (Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 2019, n. 3787).

[21](#) *“Le scelte urbanistiche costituiscono espressione di ampia discrezionalità amministrativa, sindacabile solo in caso di manifesta illogicità o irragionevolezza”* (Cons. Stato, sez. IV, 29 gennaio 2018, n. 613).

[22](#) La Legge di bilancio 2026 interviene sull'art. 5 del D.L. n. 70/2011 ampliando l'eccezione per gli edifici abusivi sanati.

[23](#) Art. 117, comma 3, Cost.

[24](#) TAR Lombardia, Milano, sez. II, 10 marzo 2021, n. 650: la rigenerazione urbana ex l.r. n. 18/2019 costituisce obiettivo di interesse pubblico, ma richiede un'esplicita scelta pianificatoria del Comune. Consiglio di Stato, sez. IV, 9 dicembre 2022, n. 10932: le premialità volumetriche previste dalla normativa regionale sono legittime solo se coerenti con il disegno urbanistico complessivo.

[25](#) Artt. 1 e 2 della L. R. n. 5/2024.

[26](#) Atto Senato n. 29 XIX Legislatura, Misure per la rigenerazione urbana. Titolo breve: *Rigenerazione urbana*.

[27](#) La Corte costituzionale con la sentenza 51 del 2025, afferma la necessità che il comune individui l'interesse pubblico per la realizzazione di interventi di *“rigenerazione urbana”* realizzati ai sensi dell'art. 4 della Legge Regione Lazio n. 7 del 2017.

[28](#) Come chiarito da Corte cost. n. 179/2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della Legge della Regione Lombardia, 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Lombardia 26 maggio 2017, n. 16, recante Modifiche all'articolo 5 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 31 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato), nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente.

[29](#) La giurisprudenza richiamata è la seguente: Corte cost. n. 119/2024, Corte cost. n. 202/2021, Corte cost. n. 245/2018 e Corte cost. n. 46/2014.

[30](#) Già enucleati in Corte cost. n. 179/2019 e n. 119/2020.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909281> · ARK: <ark:/56778/9964>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

La Cicala e la Formica come allegoria del procedimento amministrativo

Pierluigi Mascaro · © 09-03-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909773>

ARK [ark:/56778/9913](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63864-p0011-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: administrative procedure; istruttoria procedimentale; legal education in administrative law; principio di imparzialità; procedimento amministrativo; rapporto amministrazione-cittadino; razionalizzazione del potere pubblico

How to cite this article / Come citare questo articolo

Mascaro, P. (2026). *La Cicala e la Formica come allegoria del procedimento amministrativo*. *Aequitas Magazine*, 3, 31–36.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.18909773>

ABSTRACT (EN) *The article advances a systematic reinterpretation of the fable of the Cicada and the Ant as a hermeneutical framework for analysing administrative procedure within contemporary public law. Through a symbolic narrative set in “Bosco Sereno”, the study explores the procedural dimension as the legal arena in which relevant interests emerge, are selected, and ultimately balanced. Particular attention is devoted to the guarantee-oriented function of administrative procedure and to its structural centrality in relation to the constitutional principles of legality, impartiality, and sound administration. The analysis highlights the formalisation of the application, the architecture of the investigative phase, and the binding nature of administrative decisions as essential mechanisms for the rationalisation of public power and for the effective protection of subjective legal positions. By employing allegory as a methodological tool, the contribution provides a culturally grounded and theoretically aware interpretation of administrative law, emphasising its pedagogical relevance in academic and professional training contexts and ultimately showing that the procedural dimension of administrative action constitutes an essential prerequisite for a correct understanding of the relationship between public administration and citizens.*

ABSTRACT (IT) *L'articolo propone una rilettura sistematica della favola della Cicala e della Formica quale cornice ermeneutica per l'analisi del procedimento amministrativo nel diritto pubblico contemporaneo. Attraverso una narrazione simbolica ambientata nel “Bosco Sereno”, lo studio esplora la dimensione procedimentale quale spazio giuridico nel quale gli interessi rilevanti emergono, vengono selezionati e, in ultima istanza, bilanciati. Particolare attenzione è dedicata alla funzione garantistica del procedimento amministrativo e alla sua centralità strutturale rispetto ai principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento. L'analisi valorizza la formalizzazione dell'istanza, l'architettura della fase istruttoria e la natura vincolata delle decisioni amministrative quali meccanismi essenziali di razionalizzazione del potere pubblico e di tutela effettiva delle situazioni giuridiche soggettive. Mediante l'impiego dell'allegoria quale strumento metodologico, il contributo offre una lettura culturalmente radicata e teoricamente consapevole del diritto amministrativo, evidenziandone la rilevanza didattica nei contesti accademici e della formazione professionale per comprendere, in ultima analisi, che la dimensione procedimentale dell'azione amministrativa costituisce presupposto essenziale per una corretta lettura del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini.*

SOMMARIO: 1. Allegoria e metodo nel discorso giuridico - 2. Fondamento costituzionale del procedimento amministrativo - 3. La Cicala: illusione dell'immediatezza amministrativa, aspettativa sociale e irrilevanza giuridica - 4. La Formica: cultura della razionalità procedimentale dell'azione pubblica - 5. L'inverno: scarsità delle risorse e selezione comparativa - 6. Procedimento amministrativo come spazio di garanzia - 7. Dimensione sistemica e cultura giuridica - 8. Conclusioni.

1. Allegoria e metodo nel discorso giuridico

L'impiego dell'allegoria nel discorso giuridico non costituisce un mero espediente retorico, bensì una modalità di rappresentazione concettuale capace di rendere accessibili strutture normative complesse. Nel diritto pubblico, ove la densità tecnico-sistematica può talvolta oscurare il nucleo razionale degli istituti, la trasposizione simbolica consente di illuminare le funzioni profonde delle categorie giuridiche.

La celeberrima favola di Esopo, nella sua reinterpretazione amministrativistica, evoca in maniera efficace il rapporto tra individuo e potere pubblico, tra aspettativa sociale e legittimazione giuridica. Si presta a rappresentare due paradigmi opposti della relazione tra singolo soggetto e amministrazione: da un lato, la pretesa immediata fondata su un valore sociale percepito; dall'altro, la consapevolezza della necessità del procedimento quale condizione di legittimità dell'azione pubblica.

Nel *Bosco Sereno*, spazio simbolico ordinato secondo regole condivise e istituzioni riconoscibili, si riflette la struttura stessa dell'ordinamento amministrativo: un sistema in cui l'azione pubblica non è spontanea né discrezionalmente arbitraria, ma proceduralmente organizzata.

L'allegoria non sostituisce l'analisi normativa, ma la integra, rendendo visibile la struttura teleologica del procedimento amministrativo quale dispositivo di organizzazione e controllo del potere.

2. Fondamento costituzionale del procedimento amministrativo

Il procedimento amministrativo trova il proprio fondamento sistemico nell'art. 97 della Costituzione, che impone alla pubblica amministrazione di operare secondo criteri di imparzialità e buon andamento. La dottrina ha da tempo chiarito che tali principi non si esauriscono in enunciazioni programmatiche, ma si traducono in vincoli organizzativi e procedurali.

Già la riflessione di Massimo Severo Giannini aveva evidenziato come il procedimento costituisca la forma tipica di esercizio del potere amministrativo, funzionale a garantire razionalità, controllabilità e coerenza dell'azione pubblica. In tale prospettiva, il procedimento rappresenta la "*forma*" attraverso cui il potere si rende giuridicamente intelligibile.

La successiva elaborazione dottrinale ha consolidato questa impostazione, qualificando il procedimento non come mera sequenza cronologica di atti, ma come struttura normativa finalizzata alla composizione degli interessi coinvolti (Sandulli; Nigro).

L'intervento legislativo del 1990, con la Legge n. 241, ha positivizzato questa evoluzione culturale, configurando il procedimento come luogo di partecipazione, trasparenza e motivazione.

3. La Cicala: illusione dell'immediatezza amministrativa, aspettativa sociale e irrilevanza giuridica

Nel quadro allegorico, la Cicala incarna un atteggiamento diffuso soprattutto tra i soggetti meno avvezzi alle logiche istituzionali: la convinzione che il valore sociale o culturale del proprio operato sia, di per sé, sufficiente a fondare una pretesa di tutela pubblica. Come noto, durante il periodo estivo, essa si dedica ad attività creative, confidando nel riconoscimento spontaneo della collettività e immaginando l'intervento dell'amministrazione come automatico, benevolo e svincolato da formalità.

In tale visione, l'azione pubblica appare come una risposta naturale ai bisogni emergenti, piuttosto che come l'esito di un percorso regolato da norme, tempi e presupposti. La mancanza di un'istanza formalmente presentata e di un procedimento regolarmente avviato rende tuttavia impossibile l'attivazione dell'istruttoria e la comparazione degli interessi coinvolti.

L'aspettativa della Cicala resta così confinata nella dimensione pre-giuridica, incapace di trasformarsi in posizione soggettiva tutelabile.

Tale atteggiamento corrisponde, sul piano giuridico, alla confusione tra interesse di fatto e interesse legittimo. *Breviter*, l'interesse, per assumere rilevanza giuridica, deve essere fatto valere secondo le forme previste dall'ordinamento.

La legge n. 241/1990 individua nell'istanza il momento genetico del procedimento ad iniziativa di parte. In assenza di una domanda formalmente proposta, l'amministrazione non è posta nella condizione giuridica di avviare l'istruttoria, né di esercitare il proprio potere.

4. La Formica: cultura della razionalità procedimentale dell'azione pubblica

La Formica, al contrario, opera stabilmente all'interno dell'assetto organizzativo dell'ente *Bosco Sereno*, mostrando piena consapevolezza della natura vincolata dell'azione amministrativa. Essa conosce il significato della

programmazione, della raccolta sistematica delle istanze e della verifica puntuale dei requisiti richiesti dalla normativa.

Durante la stagione favorevole, la Formica si occupa dell'istruttoria dei procedimenti, dell'ordinata conservazione degli atti e della predisposizione delle condizioni necessarie per l'adozione dei provvedimenti finali. In tale prospettiva, il rispetto delle regole non costituisce un limite all'azione pubblica, bensì la sua stessa condizione di legittimità, in coerenza con i principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

La dottrina ha sottolineato come l'istruttoria costituisca il cuore del procedimento: è in tale fase che si raccolgono i fatti, si acquisiscono pareri, si comparano gli interessi e si forma il convincimento dell'amministrazione (Giannini; Cassese).

L'istruttoria è il momento in cui il potere si razionalizza. Senza istruttoria, la decisione sarebbe arbitraria; senza partecipazione, sarebbe opaca; senza motivazione, sarebbe incontrollabile.

La Formica, dunque, incarna la cultura della legalità sostanziale, nella quale il rispetto delle regole procedurali non è formalismo, ma garanzia di imparzialità che si traduce nella razionalità procedimentale dell'azione pubblica che conduce all'adozione di provvedimenti bilanciati e legittimi.

5. L'inverno: scarsità delle risorse e selezione comparativa

Con il sopraggiungere dell'inverno, il *Bosco Sereno* entra in una fase di scarsità delle risorse e di selettività nell'erogazione dei benefici. L'avvento dell'inverno simboleggia, in definitiva, la fase in cui le risorse pubbliche si rivelano limitate e l'amministrazione è chiamata a operare scelte comparative.

La condotta della Formica, improntata al rigoroso rispetto delle regole procedurali, evidenzia come l'amministrazione non possa agire sulla base di considerazioni emotive o di riconoscimenti informali. Ogni intervento al di fuori del procedimento compromette la parità di trattamento tra i consociati e mina la prevedibilità dell'azione pubblica.

In tale contesto, il procedimento diviene il luogo necessario dell'emersione degli interessi rilevanti e della successiva razionale selezione. La giurisprudenza amministrativa ha più volte ribadito che la comparazione degli interessi deve avvenire secondo criteri predeterminati e verificabili, pena la violazione dei principi di imparzialità e parità di trattamento.

Per converso, la posizione della Cicala si rivela allora particolarmente debole non certo per difetto di merito sostanziale, ma per mancanza di emersione procedimentale del proprio interesse. L'assenza di una domanda formale impedisce l'attivazione dell'istruttoria e la valutazione comparativa degli interessi coinvolti. E così, in assenza di un procedimento, l'amministrazione non è giuridicamente in grado di adottare alcun provvedimento legittimo a beneficio della Cicala.

6. Procedimento amministrativo come spazio di garanzia

L'esperienza invernale conduce la Cicala a una progressiva maturazione. Essa comprende che il procedimento amministrativo non rappresenta un inutile appesantimento burocratico, bensì uno spazio di garanzia che consente agli interessi individuali di essere riconosciuti e tutelati in modo trasparente e verificabile.

Nel ciclo successivo, la Cicala si avvicina dunque agli strumenti procedurali con maggiore consapevolezza, riconoscendo nella formalizzazione dell'istanza e nella partecipazione all'istruttoria una condizione imprescindibile per l'effettività della tutela amministrativa e per la costruzione di un rapporto corretto e paritario con l'amministrazione.

La dottrina più attenta ha evidenziato la duplice funzione del procedimento: esso è al tempo stesso strumento di esercizio del potere e limite al potere stesso.

Il procedimento: impone la predeterminazione delle fasi; consente la partecipazione degli interessati (artt. 7 e seguenti, Legge n. 241/1990); richiedendo la motivazione del provvedimento (art. 3), rende trasparente l'azione pubblica;

garantisce la parità di trattamento; permette il controllo giurisdizionale.

In qualche misura, la formalizzazione dell'istanza e la partecipazione all'istruttoria rappresentano momenti di responsabilizzazione reciproca tra amministrazione e cittadino. Il procedimento non è solo tecnica amministrativa: è architettura della fiducia istituzionale.

Come osservato da Sabino Cassese, la procedimentalizzazione del potere costituisce una delle principali tecniche di legittimazione dello Stato amministrativo contemporaneo.

7. Dimensione sistemica e cultura giuridica

La rilettura allegorica consente di cogliere il significato più profondo del diritto amministrativo: esso non disciplina soltanto l'organizzazione del potere, ma costruisce le condizioni della sua legittimazione democratica.

Il procedimento amministrativo è spazio di mediazione tra interesse pubblico e interessi privati; dispositivo di controllo dell'esercizio del potere; meccanismo di prevenzione dell'arbitrio; struttura di produzione della decisione legittima.

In tale prospettiva, la favola assume un valore culturale oltre che giuridico, mostrando come la legalità non sia un ostacolo all'efficacia, ma il presupposto della sua sostenibilità nel tempo.

8. Conclusione

La Cicala e la Formica non rappresentano semplicemente due atteggiamenti individuali, ma due modelli di rapporto con l'ordinamento: l'uno fondato sull'aspettativa immediata, l'altro sulla consapevolezza della struttura procedimentale del potere.

Il procedimento amministrativo emerge quale punto di equilibrio tra autorità e garanzia, tra discrezionalità e controllo, tra interesse pubblico e diritti individuali. Esso non rappresenta una mera sequenza formale di atti, ma uno spazio giuridico di razionalità, trasparenza e responsabilità, entro cui il potere pubblico si legittima, si documenta e si rende sindacabile.

L'allegoria dimostra che la legalità procedimentale non è un formalismo sterile, ma la condizione della prevedibilità dell'azione amministrativa e della fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

In tal senso, il diritto amministrativo si conferma non solo tecnica regolativa, ma cultura della responsabilità pubblica.

La favola si presta così a un efficace utilizzo didattico, rendendo accessibili concetti complessi quali la necessità dell'istanza, la funzione dell'istruttoria e la natura vincolata del provvedimento amministrativo, e confermando il valore culturale del diritto amministrativo quale dispositivo di mediazione tra potere e società.

Bibliografia essenziale

CARINGELLA Francesco, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike Giuridica, Roma, 2025.

CASSESE Sabino, *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna, 1990.

CLARICH Marcello, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2024.

GIANNINI Massimo Severo, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970.

NIGRO Mario, *Giustizia amministrativa*, Bologna, Il Mulino, 1983.

SANDULLI Aldo Maria, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, 1990.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909773> · ARK: <ark:/56778/9913>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research

AEQUITAS MAGAZINE

Journal of Law and Legal Culture

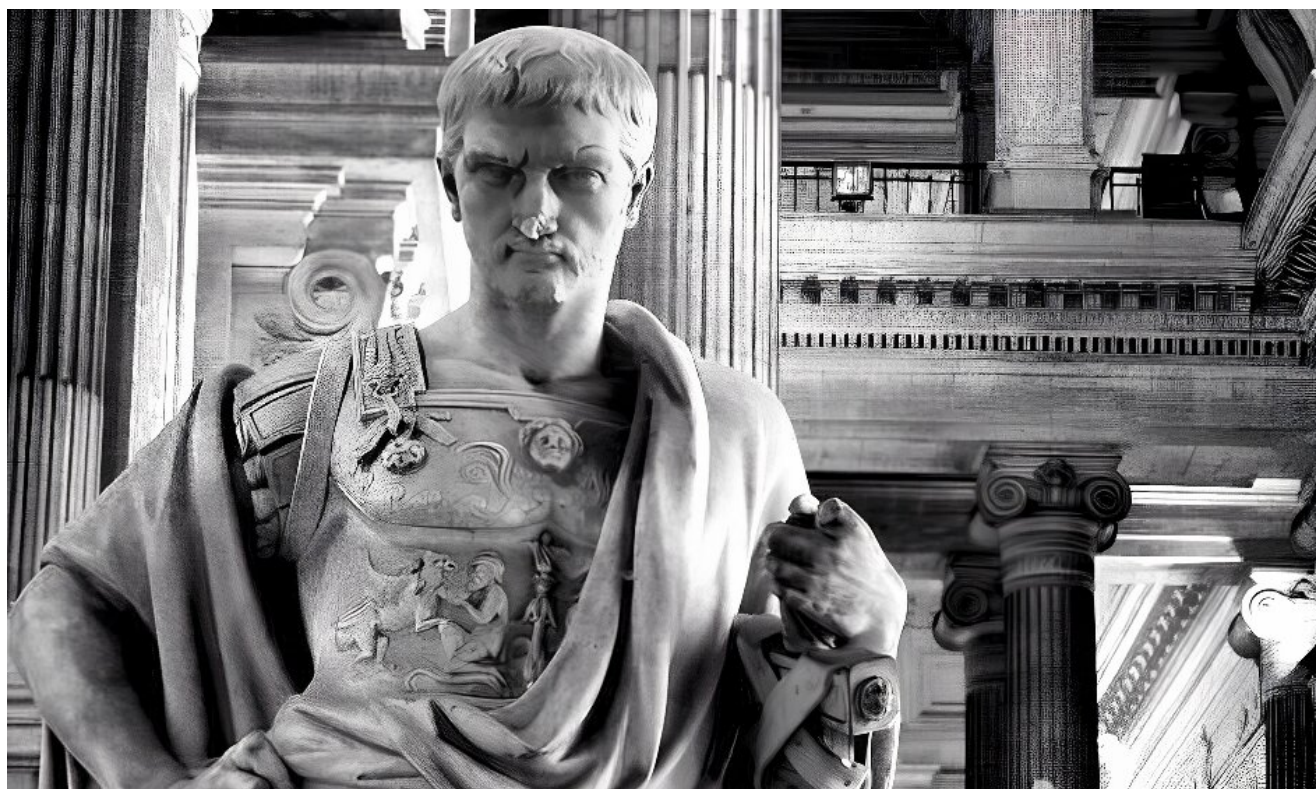
Ius est ars boni et aequi

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

www.aequitasmagazine.it

Continuità e metamorfosi nella tutela dell'onore

Claudia Pucci · © 09-03-2026



DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909706>

ARK [ark:/56778/9910](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:hbz:5:1-63864-p0011-9)

License: Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Keywords: comunicazione online; diffamazione; ingiuria; iniuria; protection of honour; reputational harm

How to cite this article / Come citare questo articolo

Pucci, C. (2026). *Continuità e metamorfosi nella tutela dell'onore*. *Aequitas Magazine*, 3, 37-42.
<https://doi.org/10.5281/zenodo.18909706>

ABSTRACT (EN) *This article examines the evolution of legal protection of honour by tracing its origins to the Roman law concept of iniuria, regarded as the historical archetype of the protection of personal dignity. Through an analysis of classical sources—from the Twelve Tables to praetorian developments and the Justinianic codification—the study reconstructs the gradual transformation of iniuria from an offence primarily concerning bodily harm into a broader legal instrument safeguarding moral integrity and individual reputation. Building upon this historical-dogmatic framework, the article connects the Roman category of iniuria with the modern offences of defamation and insult, particularly in light of the decriminalization of the latter within the Italian legal system. The analysis further addresses the challenges posed by contemporary digital communication environments, focusing on the dissemination of offensive content through social media platforms and on the reconfiguration of the notion of the victim’s “presence” in online interactions. From this perspective, the study argues that the digital transformation of communication requires a systematic reinterpretation of the traditional legal categories protecting honour, while simultaneously highlighting the enduring analytical relevance of Roman legal concepts for understanding contemporary forms of reputational harm.*

ABSTRACT (IT) *Il contributo analizza l’evoluzione della tutela giuridica dell’onore a partire dalla figura dell’iniuria nel diritto romano, considerata quale archetipo storico della protezione della dignità personale. Attraverso l’esame delle fonti classiche, dalle XII Tavole all’elaborazione pretoria e alla sistemazione giustiniana, l’indagine ricostruisce il progressivo ampliamento della fattispecie da illecito originariamente riferito alla lesione fisica a strumento di tutela dell’integrità morale e della reputazione individuale. Muovendo da tale ricostruzione storico-dogmatica, il lavoro mette in relazione la categoria romana dell’iniuria con le moderne figure della diffamazione e dell’ingiuria, alla luce della depenalizzazione di quest’ultima nel sistema penale italiano. L’analisi si estende quindi alle trasformazioni determinate dall’ecosistema comunicativo digitale, con particolare attenzione alle problematiche giuridiche connesse alla diffusione di contenuti offensivi sulle piattaforme social e alla ridefinizione della nozione di “presenza” della persona offesa nella comunicazione online. In questa prospettiva, il contributo evidenzia come la progressiva digitalizzazione delle relazioni sociali imponga una rilettura sistematica delle categorie tradizionali della tutela dell’onore, mostrando al contempo la persistente attualità del paradigma romanistico nella comprensione delle nuove forme di aggressione reputazionale.*

SOMMARIO: 1. L’iniuria come archetipo della tutela della dignità - 2. Dal modello romano alla dogmatica moderna dell’onore - 3. La metamorfosi digitale della reputazione - 4. Elemento soggettivo e responsabilità nell’ecosistema comunicativo - 5. Continuità e discontinuità: prospettive sistematiche.

1. L’iniuria come archetipo della tutela della dignità

Nel diritto romano l’*iniuria* si configura originariamente come *delictum* tipico dello *ius civile*, la cui funzione primaria consiste nella protezione dell’integrità fisica e, progressivamente, della sfera morale del soggetto giuridicamente qualificato.

Nelle XII Tavole la risposta sanzionatoria appare ancora ancorata a un modello di reazione standardizzata, con pene predeterminate per lesioni personali. La moralità svolge un ruolo significativo come "fonte" del diritto, in particolare nella regolamentazione di ambiti privati ??come il diritto di famiglia e quello successorio. Dunque, già in questa fase, emerge una tensione tra dimensione materiale dell’offesa e tutela dell’ordine sociale. La nozione di persona, peraltro, non coincide con l’accezione universalistica moderna: la protezione è subordinata allo *status libertatis, civitatis et familiae*, cosicché la soggettività giuridica costituisce presupposto necessario della tutela. L’intricata interazione tra principi sociali, etici e giuridici inizierà a dissolversi solo nel tardo Impero Romano.

Con l'evoluzione pretoria si assiste, in concreto, a una significativa espansione semantica della categoria: l'*iniuria* non riguarda più soltanto l'offesa corporale, ma comprende atti lesivi dell'onore e della reputazione. Nei rapporti contrattuali, la precedente enfasi sulle considerazioni morali cede il passo a principi come *bona fides* e *aequitas*. Allo stesso tempo, *iniuria*, termine che indica un fatto illecito tipico, diventa una manifestazione tangibile di *mala fides*, che rappresenta un comportamento intriso di malizia. Trattasi di un illecito che comporta un danno sia al corpo fisico sia alla sfera interiore di un individuo.

L'intervento del pretore, mediante l'*actio iniuriarum aestimatoria*, segna un passaggio decisivo: la quantificazione del danno viene rimessa a una valutazione estimativa, con componente insieme sanzionatoria e satisfattiva. La tutela non è puramente compensativa in senso patrimoniale, ma esprime una reazione ordinamentale alla lesione della *dignitas*. Come affermato dai giuristi romani, "*iniuria ex affectu facientis consistit*" (D. 47.10.1 pr.), sottolineando la centralità dell'intenzione offensiva nella configurazione dell'illecito.

Alle fonti più risalenti si affiancano le disposizioni giuridiche nel *Corpus Iuris Civilis*, la monumentale raccolta di testi giuridici voluta da Giustiniano. Tra le componenti fondamentali della compilazione giustiniana figurano le *Institutiones* di Giustiniano, manuale introduttivo destinato all'insegnamento del diritto e fortemente modellato sulle precedenti *Institutiones* di Gaio. È proprio quest'ultimo ad inserire il reato di nostro interesse tra le figure tipiche di illecito, tra cui figurano anche il *furtum*, la *vi bona rapta* e il *damnum iniuria datum*.

Dunque, in estrema sintesi, se nel testo delle XII Tavole la fattispecie si riferisce soprattutto a lesioni ed offese fisiche, con gli editti del pretore i danni non patrimoniali, inclusi quelli derivanti da dolore e sofferenza, perdita di reputazione o danno all'onore, vengono prevalentemente ricondotti a tale ultima figura. La progressiva espansione della nozione di iniuria rappresenta uno dei casi più emblematici di evoluzione pretoria del diritto romano, attraverso cui una fattispecie originariamente riferita alla lesione fisica viene progressivamente estesa alla tutela dell'onore e della reputazione.

Lo strumento di tutela processuale, l'*actio iniuriarum* non riveste sia carattere punitivo che risarcitorio rispetto al danno causato. Alla luce della classificazione proposta da Labeone sulle diverse modalità con cui si può configurare l'*iniuria*, descritta in D. 47.10.1.1 (Ulp. 57 ad ed.), si osserva che la *iniuria verbis*, è l'illecito perpetrato tramite l'utilizzo della parola, di cui costituisce una specificazione il *convicium*, ulteriore forma di offesa all'onore.¹

La sistemazione giustiniana, in particolare attraverso le citate *Institutiones* e il Digesto (D. 47.10.1.1 Ulp. 57 ad edictum), consolida la distinzione tra diverse modalità di commissione dell'illecito, tra cui l'*iniuria verbis* e il *convicium*. Si afferma così un modello in cui la parola diviene strumento tipico di aggressione alla reputazione, anticipando le moderne categorie penalistiche dell'offesa verbale.

2. Dal modello romano alla dogmatica moderna dell'onore

Nel diritto contemporaneo, la tutela dell'onore si articola principalmente nelle figure della diffamazione e - fino alla riforma di cui al Decreto legislativo del 15 gennaio 2016 - dell'ingiuria. La depenalizzazione di quest'ultima ha inciso profondamente sull'assetto sistematico, restringendo l'ambito penalmente rilevante ai soli casi in cui l'offesa avvenga in assenza della persona offesa e in comunicazione con più soggetti.

La maggiore gravità attribuita alla diffamazione si fonda tradizionalmente su due elementi: da un lato, l'assenza del destinatario dell'offesa; dall'altro, l'impossibilità di replica immediata.

La *ratio* è evidente: l'offeso viene privato del contraddittorio, con conseguente aggravamento dell'aggressione reputazionale.

Tuttavia, rispetto al modello romano, si registra una trasformazione concettuale del bene giuridico tutelato. Se l'*iniuria*

protegeva la *dignitas* quale qualità intrinseca della persona nello spazio comunitario, il diritto moderno tutela la reputazione come proiezione sociale dell'identità individuale. L'onore assume così una dimensione relazionale, strettamente connessa alla percezione collettiva.

3. La metamorfosi digitale della reputazione

La crescente diffusione di manifestazioni espressive, potenzialmente dannose per la convivenza civile, è accentuata dall'ampio utilizzo dei nuovi strumenti digitali. I *social media*, con la loro funzione amplificatrice, incrementano sia il numero delle interazioni tra gli utenti sia la diffusione e l'impatto dei contenuti condivisi. *Breviter*, l'avvento delle piattaforme digitali ha radicalmente mutato le coordinate del problema.

Nei *social media*:

- la comunicazione è potenzialmente illimitata;
- la platea dei destinatari è indeterminata;
- il contenuto è replicabile, archiviabile, algoritmicamente amplificato;
- la distinzione tra presenza e assenza diviene fluida.

In tale contesto, la nozione classica di “*offesa in assenza*” entra in crisi. Nel contesto digitale, infatti, la reputazione tende a configurarsi sempre meno come bene relazionale circoscritto e sempre più come bene informazionale, suscettibile di diffusione potenzialmente illimitata.

La giurisprudenza ha affrontato il tema con riferimento a video trasmessi in modalità “*diretta*” su piattaforme come *TikTok*. In tali casi, la presenza virtuale della persona offesa e la possibilità di interazione in tempo reale pongono la questione se l'illecito integri diffamazione o, piuttosto, l'ipotesi (oggi depenalizzata) di ingiuria.

La Suprema Corte, come meglio illustrato nel paragrafo seguente, ha valorizzato la possibilità di replica immediata come elemento decisivo per qualificare la fattispecie, riaffermando che l'ingiuria presenta una minore carica offensiva proprio in virtù del contraddittorio istantaneo.

Il nodo teorico, tuttavia, è più profondo: la “*presenza*” non è più soltanto fisica, ma digitale. L'interazione sincrona, anche se mediata da uno schermo, può ristabilire una sostanziale parità dialettica. Viceversa, la comunicazione asincrona e potenzialmente virale amplifica il rischio reputazionale in modo qualitativamente diverso rispetto al modello tradizionale.

4. Elemento soggettivo e responsabilità nell'ecosistema comunicativo

Nel campo delle comunicazioni digitali, è fondamentale analizzare se l'uso di un linguaggio offensivo sia effettivamente in grado di danneggiare la reputazione di un individuo all'interno del contesto sociale in cui vive. Tuttavia, tale valutazione non può basarsi esclusivamente su un'interpretazione astratta delle parole utilizzate. Il rischio per la reputazione deve essere considerato in modo concreto, tenendo conto del contesto specifico in cui l'atto comunicativo ha luogo.

Affinché il danno alla reputazione diventi effettivo, bisogna riconoscere che alcuni comportamenti, tradizionalmente ritenuti denigratori o offensivi, si sono in parte “normalizzati” a causa della diffusione di un nuovo stile comunicativo predominante nell'universo digitale, caratterizzato da un linguaggio più volgare e spesso offensivo. In riferimento all'elemento soggettivo, si considera generalmente che il dolo relativo al reato di diffamazione non coincide con l'*animus diffamandi*, ma piuttosto con la consapevolezza generale di utilizzare espressioni lesive della reputazione altrui. Va altresì sottolineato che il dolo, essendo riferibile a tutti gli elementi del fatto tipico, deve necessariamente includere anche la volontà o la previsione della comunicazione a più persone.²

La Suprema Corte si è pronunciata sul ricorso presentato dall'imputata, già condannata nei due precedenti gradi di giudizio per il reato di diffamazione aggravata ai sensi del comma 3 dell'articolo 595 del codice penale: condanna inflitta per aver pubblicato su *TikTok*, attraverso un profilo a lei riconducibile, alcuni video contenenti espressioni denigratorie nei confronti della persona oggetto dell'offesa.

In particolare, i video in questione erano stati trasmessi dall'imputata tramite la funzionalità della diretta, che consente di condividere video in tempo reale sul proprio profilo virtuale, permettendo ai *followers* di interagire immediatamente mediante la pubblicazione di commenti visibili nella chat pubblica da tutti gli utenti collegati in quel momento. Si tratta di video visualizzati in tempo reale da numerosi utenti, tra cui la stessa persona verso cui indirizzate le frasi offensive in modo chiaro e inequivocabile.

All'attenzione della Corte è stato dedotto che la presenza virtuale della persona offesa, accompagnata da quella di terzi e dell'autrice stessa del video, durante la diretta *TikTok*, avrebbe potuto configurare non la fattispecie di diffamazione aggravata, ma quella ormai depenalizzata di ingiuria aggravata dalla presenza di più persone.

Il Supremo Consesso ha riconosciuto la configurazione della fattispecie depenalizzata di ingiuria. Secondo quanto da essa ribadito in più occasioni, l'ingiuria, rispetto al delitto contiguo di diffamazione, presenta una minore carica offensiva, spiegata dalla possibilità per la persona offesa di rispondere immediatamente alle offese subite. Ciò consente di instaurare un confronto diretto, anche se virtuale, con l'offensore e un contraddittorio immediato, garantendo una sostanziale "parità delle armi". Tuttavia, quando manca l'opportunità di interlocuzione diretta tra l'autore e il destinatario virtuale dell'offesa – che risulta quindi privato della facoltà di replica – si configura il reato di diffamazione aggravata. Nel contesto esaminato, è stato relativamente agevole attribuire al campo dell'ingiuria eventualmente aggravata il caso di offese pronunciate durante una riunione svolta a distanza (o in modalità "da remoto") con la partecipazione simultanea di più persone, inclusa la persona offesa.³

Nel reato di diffamazione il dolo non coincide con l'*animus diffamandi*, ma consiste nella consapevolezza di utilizzare espressioni oggettivamente idonee a ledere l'altrui reputazione e nella previsione della comunicazione a più persone.

Nel contesto digitale, tale previsione assume connotati particolari:

- l'utente è consapevole dell'intrinseca diffusività del mezzo;
- l'algoritmo funge da moltiplicatore automatico del messaggio;
- la platea effettiva può superare di gran lunga quella immaginata dall'autore.

Ne deriva una tendenziale oggettivizzazione del rischio reputazionale: chi pubblica su piattaforme aperte accetta implicitamente la possibilità di diffusione estesa del contenuto.

5. Continuità e discontinuità: prospettive sistematiche

L'analisi comparativa consente di individuare un filo rosso tra l'*iniuria* romana e la moderna tutela penale dell'onore: in entrambi i casi l'ordinamento reagisce alla lesione della dignità sociale del soggetto.

Tuttavia, la trasformazione tecnologica impone un ripensamento delle categorie tradizionali:

- la distinzione presenza/assenza deve essere reinterpretata alla luce della comunicazione digitale;
- la quantificazione del danno reputazionale deve tener conto della permanenza e replicabilità dei contenuti;
- occorre valutare se l'attuale assetto normativo sia adeguato a fronteggiare forme di aggressione reputazionale algoritmicamente potenziate.

La metamorfosi della reputazione nell'ambiente digitale non segna una cesura rispetto alla tradizione romanistica, ma ne rappresenta una nuova declinazione storica. Come l'editto pretorio ampliò il perimetro dell'*iniuria*, così l'ordinamento

contemporaneo è chiamato a ridefinire i confini della tutela dell'onore in un ecosistema comunicativo radicalmente mutato. La trasformazione della comunicazione digitale impone, pertanto, una rilettura sistematica delle categorie tradizionali della tutela dell'onore.

[1](#) FUSCO, S. (2013). *Studi sull'iniuria: l'edictum de convicio*. Diritto@ Storia, 2013.

[2](#) PIETRELLA, T. (2023). *L'incidenza dello sviluppo tecnologico sulla tenuta di condotte offensive. Rilevanza giuridica della comunicazione degradante online nel reato di diffamazione*. Sistema Penale, 2023, pp. 5-35.

[3](#) BREDA, E. L. (2025). *Diffamazione online: lo "strano caso" dei video trasmessi su "Tik Tok" tramite la modalità della "diretta"*. Media Laws, 2, 2025.

*** This work is peer-reviewed ***

Copyright © Author(s). Licensed under CC BY 4.0.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.18909706> · ARK: <ark:/56778/9910>



AEQUITAS MAGAZINE

www.aequitasmagazine.it

Monthly open-access peer-reviewed Journal

Indexed in DOAJ e ROAD

ISSN 3035-0271 | ISSN 3035-4803

CINECA Code E277033

Published by Aequitas Magazine (c.f. 93089850635)

Cultural Association for Legal Studies and Research