



sergioprozillo.com

XII  
1

MVNVS

# MVNVS

RIVISTA GIURIDICA DEI SERVIZI PUBBLICI

2022  
1

DUGATO *Il servizio pubblico locale nel PNRR*

MULAZZANI *La Cassa Depositi e Prestiti*

*tra Stato e mercato*

PREVITI *Smart City, mobilità, energia*

CARTEI GOLISANO MICHIARA ZANELLI

*Il governo del territorio*

TAGLIANETTI *Stazione appaltante  
e subappaltatore*



EDITORIALE  
SCIENTIFICA

issn 2240-4732



# MVNVS

rivista quadrimestrale  
2022 anno XII

Aldo Sandulli (direttore scientifico)  
Giuseppe Piperata (condirettore)  
Lorenzo Saltari (condirettore)

#### comitato direttivo

Stefano Battini  
Andrea Boitani  
Ginevra Cerrina Feroni  
Fulvio Cortese  
Giacinto della Cananea  
Marco Dugato  
Leonardo Ferrara  
Tommaso Edoardo Frosini  
Vittorio Manes  
Sergio Marotta  
Bernardo Giorgio Mattarella  
Giulio Napolitano  
Pier Luigi Petrillo  
Giuseppe Piperata  
Aristide Police  
Lorenzo Saltari  
Fabio Saitta  
Mario Stella Richter

#### comitato scientifico

Michele Ainis  
Marco Cammelli  
Sabino Cassese  
Marcello Clarich  
Guido Corso  
Delphine Costa  
Marco D'Alberti  
Lucio d'Alessandro  
Francesco De Sanctis  
Giuseppe Franco Ferrari  
Franco Fichera  
Georg Hermes  
Carlo Ibbia  
Raul Letelier  
Massimo Luciani  
Elisenda Malaret i Garcia  
Giuseppe Morbidelli  
Gustavo Olivieri  
Paola Ronfani  
Giampaolo Rossi  
Franco Gaetano Scoca  
Mark Thatcher

#### direttore responsabile

Sergio D'Amico

#### coordinamento redazionale

Paola Sanna

#### segreteria di redazione

Renata Spagnuolo Vigorita (responsabile)  
Valerio Bontempi  
Livia Lorenzoni  
Maria Luce Mariniello  
Elisabetta Morlino  
Elisabetta Tati

#### Primi redattori

Tommaso Bonetti  
Francesca Di Lascio  
Angela Ferrari Zumbini

#### comitato di redazione

Carla Acocella  
Alessandra Albanese  
Marcos Almeida Cerreda  
Andrea Altieri  
Bernardo Argiolas  
Carla Bassu  
Cristiana Benetazzo  
Valerio Bontempi  
Benedetto Brancoli Busdraghi  
Marco Calabrò  
Federico Caporale  
Giuliana Giuseppina Carboni  
Bruno Carotti  
Lorenzo Casini  
Benedetto Cimino  
Monica Cocconi  
Giovanni Cocozza  
Martina Conticelli  
Elisa D'Alterio  
Melania D'Angelosante  
Santi Delia  
Sveva Del Gatto  
Francesco Raffaello De Martino  
Fabio Di Cristina  
Lelio Donato  
Gaspere Fiengo  
Giuliano Fonderico  
Michele Giovannini  
Fabio Giglioni  
Enrico Guarnieri  
Christian Iaione  
Klaudia Kurcani  
Simone Lucattini  
Marco Macchia  
Giulia Mannucci  
Francesco Marone  
Roberta Metafora  
Paolo Michiara  
Silvia Mirate  
Alfredo Moliterni  
Giovanni Mulazzani  
Alessandro Nato  
Barbara Neri  
Sebastiano Neruzzi  
Micol Roversi Monaco  
Antonella Sau  
Serena Stacca  
Giuliano Taglianetti  
Alessandro Tonetti  
Gabriele Torelli  
Claudia Tubertini  
Carmen Vitale  
Francesco Zammartino



# MVNVS

RIVISTA GIURIDICA DEI SERVIZI PUBBLICI

#### Nel prossimo numero

Pubblici servizi, interessi generali e concorrenza; dimensione unitaria dell'interesse finanziario europeo e frammentazione delle tutele; la gestione della rete autostradale; amministrazione sanitaria e mercato assicurativo; diritto all'istruzione e giudice amministrativo.

#### Sede della Redazione

00195 Roma via F. Paulucci de' Calboli 9  
tel. 06 3200253 fax 06 32500749 asandulli@luiss.it

#### Sito Internet della Rivista

www.rivistamunus.it

I testi sottoposti alla Rivista per la pubblicazione completi di abstract, in italiano e inglese, debbono essere inviati (in formato .doc o .docx) per e-mail all'indirizzo della Rivista [info@rivistamunus.it](mailto:info@rivistamunus.it). All'indirizzo della Redazione devono essere inviate le riviste in cambio e le pubblicazioni da recensire.

I testi che giungono alla Rivista per la pubblicazione sono trasmessi dalla Direzione alla valutazione di due revisori esterni, anche stranieri, selezionati in base al prestigio e alla notorietà nell'area scientifica di riferimento e alla particolare competenza sul tema oggetto di revisione. Sono sottoposti alla valutazione di revisori esterni un numero di contributi corrispondente ad almeno il 75% del numero totale di pagine dell'annata.

Al revisore non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. Al contempo, l'identità del revisore non è comunicata all'autore, anche dopo l'eventuale pubblicazione del testo ovvero l'esito negativo della revisione.

Il revisore esprime, circa la possibilità di pubblicazione del testo, un giudizio positivo, eventualmente condizionato all'effettuazione di modifiche e migliorie, o negativo. Se entrambi i revisori danno un giudizio negativo, il testo non viene pubblicato. Nel caso in cui un revisore abbia espresso un giudizio positivo e l'altro abbia espresso un giudizio negativo, la decisione finale viene presa dalla Direzione.

#### Sede dell'Amministrazione

Editoriale Scientifica srl  
80138 Napoli via S. Biagio dei Librai, 39  
tel. 081 5800459 [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com) [www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com)

All'Amministrazione devono essere indirizzati le richieste di abbonamento, le rimesse in denaro, le comunicazioni per cambiamento di indirizzo e i reclami per mancato ricevimento dei fascicoli.

#### Agli Abbonati:

I reclami per i fascicoli non ricevuti devono pervenire entro e non oltre 15 giorni dalla ricezione dei fascicoli successivi. Contrariamente la casa editrice si riserva di evadere la richiesta addebitando il prezzo dei fascicoli reclamati. Abbonamento 2019, Italia Euro 100,00 Iva inclusa; Estero Euro 280,00 da versare sul conto corrente postale 10543809 intestato a Editoriale Scientifica srl 80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39.

Gli abbonamenti che non saranno disdetti entro il 30 novembre di ciascun anno saranno tacitamente rinnovati e fatturati a gennaio dell'anno successivo.

Autorizzazione Tribunale di Napoli n. 86 del 29.11.2011 - Quadrimestrale - Spedizione abbonamento postale gr. IV - Contiene meno del 70% di pubblicità.

## Editoriale

MASSIMILIANO ATELLI, *PNRR, scelte pubbliche e cultura del risultato*..... v

## Saggi

MARCO DUGATO, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano nazionale di ripresa e resilienza* ..... I

## Articoli

JACOPO BERCELLI, *Il sistema autostradale tra istanza autonomista, modello in house e regolazione indipendente* ..... 17

GIOVANNI MULAZZANI, *La vocazione poliedrica della Cassa depositi e prestiti nel prisma del rapporto tra Stato e mercato*..... 41

LUIGI PREVITI, *Smart city, mobilità, energia: nuove prospettive di sviluppo urbano al tempo della transizione*..... 89

## IL GOVERNO DEL TERRITORIO TRA PNRR, MERCATI EDIFICATORI E PROCESSI DI RIGENERAZIONE URBANA

GIAN FRANCO CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana* ..... 133

LUCA GOLISANO *Il PNRR e lo sviluppo sostenibile nel governo del territorio* ..... 159

PAOLO MICHARA, *Religione, urbanistica e terzo settore. Destinazioni d'uso in deroga, attività consentite e rigenerazione urbana nell'ermeneutica dell'art. 71, d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (codice del terzo settore)* ..... 205

DARIO ZANELLI, *Scenari evolutivi di un possibile "mercato unico" dei diritti edificatori tra diversi comuni* ..... 255

## **Opinioni**

GIULIANO TAGLIANETTI, *Il pagamento diretto della stazione appaltante al subappaltatore: obbligo o facoltà?* .....283

NOTIZIE SUGLI AUTORI .....293

TABLE OF CONTENTS  
MUNUS 1/2022  
ISSN 2240-4732  
DOI 10.26321/MUNUS/1\_2022

**Editorial**

MASSIMILIANO ATELLI, *PNRR, public choices and results culture* ..... V

**Essays**

MARCO DUGATO, *Public intervention for inclusion, cohesion, innovation and sustainability and the role of local public services in the National Recovery and Resilience Plan* ..... I

**Articles**

JACOPO BERCELLI, *The highway system between autonomist instances, in-house model and independent regulation* ..... 17

GIOVANNI MULAZZANI, *The multifaceted vocation of Cassa Depositi e Prestiti in the prism of the relationship between the State and the market* ..... 41

LUIGI PREVITI, *Smart city, mobility, energy: new perspectives of urban development at the time of transition* ..... 89

SPATIAL PLANNING BETWEEN NRRP, CONSTRUCTION MARKET  
AND URBAN REGENERATION PROCESSES

GIAN FRANCO CARTEI, *Critical notes on a draft law on urban regeneration* ..... 133

LUCA GOLISANO *The NRRP and sustainable development in urban planning* ..... 159

PAOLO MICHARA, *Religion, urban planning and the third sector. Exempt uses, permitted activities and urban regeneration in the interpretation of Article 71, Legislative Decree No 117 of 3 July 2017 (Third Sector Code)* ..... 205

DARIO ZANELLI, *Evolutionary scenarios for a possible “single market” of building rights between municipalities* ..... 255

**Opinions**

GIULIANO TAGLIANETTI, *Direct payment from the contracting authority to the subcontractor: obligation, or faculty?*.....283

LIST OF CONTRIBUTORS .....293

# ARTICOLI

GIAN FRANCO CARTEI

## NOTE CRITICHE A MARGINE DI UN DISEGNO DI LEGGE IN MATERIA DI RIGENERAZIONE URBANA

SOMMARIO: 1. Una nozione in apparenza *bon à tout faire*. – 2. I principali contenuti del testo riformatore: definizioni, soggetti e strumenti attuativi. Il territorio nella rigenerazione urbana. – 3. Rilievi critici: la mancanza di una cornice giuridica di riferimento e l'inadeguatezza della l. n. 1150/1942. I nuovi contenuti della materia del governo del territorio. – 4. Le parziali risposte della pianificazione paesaggistica e la sorte incerta dell'autonomia locale. Gli effetti sulla legislazione regionale vigente. – 5. Il piano comunale di rigenerazione urbana: qualificazione giuridica e modalità di attuazione. Proposte di intervento dei privati e ruolo degli enti locali. – 6. Le indicazioni provenienti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e gli interventi normativi recenti. – 7. Il futuro prossimo venturo del governo del territorio: la riforma dell'art. 9 della Costituzione ed il diritto alla qualità urbana.

### 1. Una nozione in apparenza *bon à tout faire*

È quasi d'obbligo avvertire che l'oggetto di queste riflessioni non è nuovo. Di rigenerazione urbana si parla, infatti, a vario titolo oramai da qualche anno. L'occasione per riparlarne è offerta da una coincidenza significativa: la *locutio brevis* "rigenerazione urbana" ricorre sia nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che in un disegno di legge di iniziativa parlamentare all'esame del Senato<sup>1</sup>. Nel primo documento il termine ricorre più volte, ma la sua declinazione giuridica resta per più aspetti incerta; nel testo all'esame del Senato, invece, la materia è affidata ad una disciplina articolata. Su tale testo si intende soffermare l'analisi seguente.

Urge, tuttavia, anteporre una constatazione: penetrare l'intima essenza della rigenerazione urbana non è operazione semplice, giacché la nozione giuridica mal si presta a sintesi definitorie o formule unificanti. Sulla indeterminatezza della formula pende, infatti, la natura promiscua delle sue

<sup>1</sup> Si tratta del testo nato dalla congiunzione dei d.d.l. n. 1131, 970, 985, 1302, 1943, 1981.

finalità, solo in parte attinenti e dipendenti dagli strumenti giuridici<sup>2</sup>. Ampio e necessario, pertanto, è il ricorso ad altre scienze, quali l'architettura, l'ecologia, la sociologia e la demografia, per cui la rigenerazione non si atteggia propriamente ad istituto giuridico, sempre che per istituto giuridico intendiamo un concetto affidato ad un organico e sedimentato ambito disciplinare e normativo, né ad un principio, e forse neppure ad una materia per quanto dai contorni sfumati. Ne è conferma che le operazioni di rigenerazione urbana oscillano dal recupero edilizio del singolo frammento dismesso sino alle esperienze impregnate dal sincretismo funzionale della nozione di *smart city*<sup>3</sup>.

Non sorprende, pertanto, l'ambigua fortuna della formula, la quale fatica a collocarsi nei paradigmi lessicali della tradizione costituzionale. Da un lato, infatti, essa pone in discussione le relazioni binarie città-campagna, oramai infrante dai processi di dispersione abitativa, per rivolgersi a realtà eterogenee quali i siti inquinati, i territori cronicizzati dalle delocalizzazioni, così come i centri storici prostrati dal fenomeno dell'*overturism*. Dall'altro lato, la rigenerazione trascende la dimensione e qualità edilizia per proiettarsi sull'ambiente urbano, inteso quale rapporto e prodotto dei fenomeni sociali legati ai processi e cicli produttivi e ai conflitti e legami collettivi. Per questo la rigenerazione veicola nel tessuto giuridico nozioni o concetti sinora privi di una chiara paternità giuridica. Si pensi al concetto di periferia – o, per meglio dire, di *periferie* – oggi divenuto l'eponimo dei fenomeni di disagio sociale, ma per decenni genericamente identificato con qualsiasi area esterna al centro abitato asservita all'espansione residenziale<sup>4</sup>; si pensi

<sup>2</sup> In realtà, le politiche urbane postulano il ricorso a varie discipline secondo quanto suggerisce da ultimo la lettura del *Sesto rapporto sulle città, Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Bologna, il Mulino, 2021.

<sup>3</sup> Sulle connessioni tra le due nozioni sia consentito rinviare a G.F. Cartei, *La dimensione smart dello spazio urbano: smart city e rigenerazione urbana*, in *Smart city (L'evoluzione di un'idea)*, a cura di G. F. Ferrari, Milano, Mimesis, 2020, 105 ss.; sul concetto e l'incertezza dei confini della nozione di *smart city*, F. Fracchia e P. Pantalone, *Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere)*, in *federalismi.it*, 2015; E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, in questa *Rivista*, 2016, 240 ss.; T. Favaro, *Dai brownfields alle smart cities. Rigenerazione urbana e programmazioni digitalmente orientate*, in *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, a cura di M. Passalacqua e B. Pozzo, Torino, Giappichelli, 2019, 181 ss.; l'incerta determinazione della rigenerazione urbana è segnalata di recente da G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 2020, n. 24, 67 ss.; sulla ampiezza dei significati e delle finalità della rigenerazione in una prospettiva non giuridica, ma con rilievi pertinenti, S. Stanghellini, *Un approccio integrato alla rigenerazione urbana*, in *Urbanistica*, 2017, n. 160, 8.

<sup>4</sup> Sul tema delle periferie si richiamano di recente le puntuali considerazioni di E.



ai centri storici, troppo spesso identificati attraverso il glossario e gli stilemi dei rapporti dell'UNESCO, trasformati prima dai processi di *gentrification* e poi dai fenomeni predatori del turismo di massa; si pensi, ancora, al suolo, il cui consumo, cresciuto sotto i colpi dell'egemonia della rendita urbana, costituisce da tempo la variante più rilevante del problema della pressione antropica sulle risorse naturali.

In questo quadro l'analisi dei principali profili del disegno di legge segna ad un tempo l'occasione per uno sguardo sul passato ed una previsione, seppur incerta, sul futuro del governo del territorio. Tutto questo nella piena consapevolezza che il dato giuridico non sempre rappresenta lo specchio fedele dei processi che determinano l'assetto del territorio.

## **2. I principali contenuti del testo riformatore: definizioni, soggetti e strumenti attuativi. Il territorio nella rigenerazione urbana**

Pare utile segnalare che i principi cui si ispira il disegno di legge sono pressoché i medesimi già contenuti nel disegno di legge sul contenimento del consumo di suolo sottoposto all'esame del Parlamento nella precedente legislatura. Da qui una prima conferma: la menzione simultanea degli artt. 9, 41, 42 Cost. e soprattutto dei principi contenuti nella Convenzione europea del paesaggio e nelle disposizioni di cui agli artt. 11 e 191 TFUE inducono, infatti, ad escludere non solo che la rigenerazione sia ascrivibile alla materia del governo del territorio, come questa è individuata all'interno dell'art. 117, c. 3, Cost.<sup>5</sup>, ma anche che il territorio della rigenerazione urbana rispecchi la nozione di territorio, almeno per come questa è stata tradizionalmente intesa. Nozioni quali permeabilità idraulica, sostenibilità ecologica, biodiversità, così come il riferimento alla qualità urbana, introducono, infatti, finalità diverse da quelle tradizionalmente ascritte all'urbanistica.

La natura polisemica dell'oggetto della rigenerazione si rispecchia, del

Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-culturale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 54 ss., e di M. Brocca, *Relazioni tra città e campagna: la periferia non urbanizzata e la questione delle zone agricole*, in *Riv. giur. amb. dir.*, 2020, n. 4.

<sup>5</sup> La stessa disposizione di apertura, del resto, menziona tra le finalità della legge la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la sovranità agroalimentare e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo; sulla evoluzione conosciuta dalla materia del governo del territorio si richiama da ultimo G. F. Ferrari, *Smart city, paesaggio e rigenerazione urbana*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, a cura di G.F. Ferrari, Milano-Udine, Mimesis, 2021, 18 ss.; in precedenza G. Morbidelli, *Il governo del territorio nella Costituzione*, in *Governo del territorio e autonomie regionali*, a cura di G. Sciuolo, Bologna, Bonomia University Press, 2010, 11 ss.

resto, nella sua definizione. Ai sensi della disposizione di cui all'art. 2 questa consiste, infatti, in un «complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo e secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la deimpermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana». Malgrado alcune incertezze, la formula testimonia l'esistenza di un differenziale semantico rispetto alla tradizionale politica urbanistica che sembra così sintetizzabile: multisettorialità della disciplina; complementarità rispetto alle politiche di contenimento del consumo di suolo; prossimità con le politiche ambientali.

La valenza ambientale della rigenerazione risalta, del resto, in quasi tutte le altre formule definitorie, da quelle più semplici ed intuitive come quelle di «consumo di suolo» e «cintura verde» a quella, meno consueta per un testo normativo, di «pareggio di bilancio non economico dei servizi ecosistemici». Appare così di tutta evidenza la volontà della riforma di proiettare la materia del governo del territorio nella dimensione della sostenibilità ambientale e dell'equilibrio ecologico. Non trascurabile, inoltre, appare l'accostamento delle opzioni rigenerative alle politiche urbane di contrasto alla discriminazione ed esclusione sociale. La formula prescelta appare quella di «degrado socio-economico», in cui, per riprendere la lettera del testo, le condizioni di abbandono favoriscono fenomeni di disgregazione, alienazione e pericolosità sociale.

L'attuazione della disciplina è affidata a tre livelli organizzativi: Stato, regioni e comuni. Allo Stato è affidata l'istituzione di una cabina di regia con compiti vari di coordinamento normativo, amministrativo e finanziario, di supporto tecnico alle regioni ed enti locali e di monitoraggio e valutazione, e l'adozione del *Piano nazionale per la rigenerazione urbana*, i cui contenuti spaziano dalla definizione degli obiettivi e descrizione degli interventi di adeguamento normativo regionale all'elenco degli interventi di rigenerazione programmati ed in corso di esecuzione, inclusi i costi stimati e le risorse disponibili. Allo scopo di finanziare gli interventi dei bandi regionali è prevista l'istituzione di un fondo nazionale le cui risorse – destinate al rimborso di varie fonti di spesa, dalla progettazione alla demolizione delle opere incongrue – sono ripartite tra le regioni e le province autonome.

Rilevanti appaiono i compiti delle regioni. Per limitarci ai principali, ai sensi dell'art. 8, infatti, spetta alle regioni l'approvazione dei piani paesag-

gistici di cui agli artt. 135 e ss. del codice dei beni culturali e del paesaggio, l'adozione, nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio, di disposizioni in materia di rigenerazione urbana, la determinazione dei criteri per l'individuazione degli ambiti urbani assoggettabili ad interventi di rigenerazione urbana, l'adozione di disposizioni a favore di incrementi volumetrici, nonché di disposizioni in materia di mutamento di destinazione d'uso e di procedure per la partecipazione dei cittadini residenti nelle iniziative di rigenerazione urbana. Sempre alle regioni spetta la redazione del bando regionale per gli interventi di rigenerazione urbana per la definizione dei criteri e dei contenuti minimi, cui devono essere informati i relativi piani comunali, e dei criteri e modalità per l'assegnazione dei relativi punteggi.

Ingenti, infine, appaiono i compiti affidati ai comuni. A questi, infatti, spetta nell'ordine la realizzazione di un «censimento edilizio comunale» per la creazione di una «banca dati del riuso» per la individuazione degli edifici e delle unità immobiliari «sfitti, non utilizzati o abbandonati», l'individuazione del perimetro delle aree da sottoporre prioritariamente a interventi di riuso e di rigenerazione urbana, la definizione della mappatura del perimetro dei centri e dei nuclei abitati e la redazione del registro delle proprietà immobiliari in stato di abbandono<sup>6</sup>.

Ma agli enti territoriali spetta, altresì, ai sensi della disposizione di cui all'art. 11, la redazione del *Piano comunale di rigenerazione urbana* e la definizione del perimetro delle aree da assoggettare agli interventi di rigenerazione urbana. In particolare, spetta al piano definire gli obiettivi generali della rigenerazione ed i relativi interventi ed è sempre il piano ad intervenire in materie quali il ciclo dei rifiuti, l'uso e fruizione degli spazi pubblici e delle aree verdi e la realizzazione di percorsi pedonali e ciclabili; e tutto questo nel rispetto dei principi di riuso, recupero, ristrutturazione, sostituzione, costruire sul costruito, del pareggio di bilancio dei servizi ecosistemici e dell'invarianza idraulica. Le scelte operate dal comune contribuiscono a definire l'ambito del perimetro urbano al cui esterno sono ammesse solo destinazioni legate alle attività agricole o coerenti con la conservazione della cintura verde<sup>7</sup>.

A tali fini è imposta alle regioni l'approvazione dei piani paesaggistici nei sei mesi successivi all'entrata in vigore della legge, pena altrimenti l'eser-

<sup>6</sup> Perplesità sul comune quale livello amministrativo adeguato per politiche in materia di rigenerazione sono state espresse da P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *federalismi.it.*, n. 40.

<sup>7</sup> Ai sensi dell'art. 10, c. 2, del testo in esame.

cizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministero della cultura, cui segue per i comuni l'obbligo di adeguare i propri strumenti urbanistici nel termine di dodici mesi. Ai fini della formazione del piano, la cui approvazione costituisce il presupposto per l'accesso al bando regionale, possono essere presentate dai soggetti interessati «proposte di intervento» con specificazione degli obiettivi e delle attività che si intendono realizzare.

Il testo contiene altre disposizioni degne di menzione. Basti richiamare le previsioni in materia di tutela dei centri storici e quelle in materia di qualità della progettazione, sino alle varie forme di incentivo previste nei termini di maggiore capacità edificatoria, riduzione del contributo di costruzione, esenzione dalle imposte locali e statali, sino alla previsione che consente ai comuni di elevare le aliquote dell'IMU sugli immobili inutilizzati o incompiuti da oltre cinque anni<sup>8</sup>.

### **3. Rilievi critici: la mancanza di una cornice giuridica di riferimento e l'inadeguatezza della l. n. 1150/1942. I nuovi contenuti della materia del governo del territorio**

Qualunque analisi sulla disciplina in esame deve porre a premessa argomentativa che la rigenerazione non costituisce né il mero aggiornamento lessicale di formule quali riuso, riqualificazione o recupero edilizio<sup>9</sup>, né, come accennato, una nozione pacificamente ascrivibile alle categorie costituzionali tradizionali. Per contro, proprio la già richiamata ascendenza europea della materia attesta l'inadeguatezza delle partizioni disciplinari nostrane a tratteggiare una disciplina in cui il governo del territorio è letto al contempo alla luce della fragilità degli equilibri ambientali e degli effetti sociali prodotti nel tempo dall'urbanistica speculativa ed incrementale.

In questa prospettiva, se appare un'opzione condivisibile mantenere allo Stato compiti generali di programmazione e coordinamento, meno

<sup>8</sup> Con la previsione di un'intesa tra il comune e la soprintendenza e conseguente esclusione dell'obbligo di autorizzazione paesaggistica.

<sup>9</sup> Secondo un'opinione oramai diffusa; si richiamano sul punto L. Bellicini, *Rigenerazione urbana sostenibile*, in *Enc. Giur. Treccani –IX Appendice* (2015); E. Boscolo, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *Urban@it*, 2017, n. 1; P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., 42; P. Otranto, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, in P. Stella Richter, *Governo del territorio e patrimonio culturale*, Milano, Giuffrè, 2017, 95 ss.; A. Previato, *Processi di progettazione partecipata applicati alla rigenerazione urbana: cenni sulle tendenze di un fenomeno accolto anche nella recente "Legge sulla tutela e l'uso del territorio" dell'Emilia Romagna*, in *federalismi.it*, 2019, n. 15, 18 ss.

plausibile appare, invece, la condizione di incertezza che pare caratterizzare la cornice giuridica di riferimento generale della materia. La questione non appare secondaria: la medesima disciplina del territorio da tempo, infatti, si trova al centro di una evoluzione tanto incerta quanto ricca di significative applicazioni operative. Per convincersene basta porre attenzione a quanto emerge da alcuni anni dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale intorno alla nozione di pianificazione, la cui componente edificatoria appare spesso recessiva rispetto a quella ambientale.

È fin troppo nota sul punto la *ratio decidendi* di quella pronuncia del Consiglio di Stato che riconduce la nozione di governo del territorio all'«intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico dello stesso», alla luce «sia delle potenzialità edificatorie dei luoghi in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio [...]»<sup>10</sup>; con la conseguenza che il potere di pianificazione «è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti»<sup>11</sup>. Quanto alla giurisprudenza costituzionale, siamo oramai lontani dalle parafrasi utilizzate dalle pronunce più risalenti<sup>12</sup>. Basti richiamare l'*obiter dictum* della recente pronuncia n. 179/2019 in cui si allude al territorio «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)» e ad «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»<sup>13</sup>.

L'orientamento della giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa, è meritevole di essere condiviso, ma proprio per questo occorre rispondere ad una serie di domande: fra queste, una può considerarsi essenziale e

<sup>10</sup> Cons. St., sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Urb. app.*, 2012, 64 ss. con nota di P. Urbani, *Conformazione e finalità economico-sociali*.

<sup>11</sup> Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2014, n. 9; in termini *ex multis* Cons. St., sez. IV, 5 gennaio 2021, n. 135; Cons. St., sez. IV, 14 aprile 2020, 2041.

<sup>12</sup> In cui l'urbanistica combaciava con i principi della legge urbanistica del 1942; si richiamano le pronunce C. cost., 14 luglio 1958, n. 50 e 20 maggio 1972, n. 141.

<sup>13</sup> C. cost. 16 luglio 2019, n. 179 (punto 12 in diritto).

riguarda la sorte della nozione costituzionale di governo del territorio, la quale, sospesa in uno spazio semantico sempre più indeterminato, è affidata alle applicazioni eterogenee della legislazione regionale. Basti accennare, per rimanere nel perimetro operativo delle politiche rigenerative, alle soluzioni individuate dalla legislazione regionale di ultima generazione a tutela delle funzioni del suolo in chiave agronomica ed ambientale<sup>14</sup>. Ed è soprattutto la materia del suolo a confermare la necessità di una riforma complessiva della disciplina del governo del territorio che non può essere sostituita dalla mera approvazione del testo in esame. Una considerazione a parte sembra riguardare una previsione di carattere generale quale quella contenuta nella norma di cui all'art. 10, c. 2, secondo cui all'esterno delle aree interessate dagli interventi di rigenerazione urbana sono ammesse solo destinazioni legate alle attività agricole o alle funzioni previste all'interno della cintura verde. Sul punto, se appare chiara la necessità di scongiurare che le zone agricole si configurino come (mere) riserve per le future espansioni edificatorie<sup>15</sup>; occorre, tuttavia, chiedersi se non siamo in presenza di una previsione che, nella sua radicalità ed in assenza di una legge generale di principio, rischia di porre problemi di legittimità costituzionale sotto il profilo sia dei principi a tutela della proprietà che delle garanzie dell'autonomia degli enti territoriali.

Nella stessa prospettiva è quasi d'obbligo interrogarsi quanto appaia convincente la riforma oggetto sotto il profilo attuativo. La proposta riformatrice affida, infatti, la sorte delle politiche rigenerative, per un verso, all'approvazione regionale dei piani paesaggistici, per l'altro, agli strumenti previsti dalla legge urbanistica del 1942. Entrambi i profili meritano qualche considerazione.

Singolare appare il richiamo agli strumenti previsti dalla legge urbanistica del 1942. Le finalità di quella legge, infatti, proprio perché fondate sull'«assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbani-

<sup>14</sup> Nota è la correlazione tra contenimento del consumo di suolo e rigenerazione dei *brownfield*; sul punto di G.F. Ferrari, *Paesaggio agrario e consumo di territorio*, in *Tutela paesistica e paesaggio agrario*, a cura di D. Granara, Torino, Giappichelli, 2017, 63 ss.; M. Passalacqua, *Politiche pubbliche e strumenti giuridici per rigenerazione e riuso di aree industriali dismesse*, in *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 20; analogamente N. Lucifero, *Nuove criticità e vecchi conflitti nel rapporto tra città e campagna nella società contemporanea*, in *La prossima città*, a cura di G.F. Ferrari, Milano-Udine, Mimesis, 2017, 649; segnala, ad ogni modo, la possibilità che la rigenerazione possa sviluppare anche una fase di espansione urbana, F. Giglioni, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per le rigenerazione urbana*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, 31.

<sup>15</sup> Sul d.d.l. n. 2383/2016, G. F. Ferrari, *Paesaggio agrario e consumo di territorio*, cit., 73 ss.; per una rassegna sulle principali proposte, P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit.; N. Lucifero, *Il "contenimento del consumo del suolo agricolo": un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, 241 ss.

stico in genere nel territorio» e sul «rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città», riflettono i canoni della cultura urbanistica in cui fu concepita, come tali in antitesi con il paradigma urbano prefigurato dalla proposta riformatrice. Ed anche se l'impostazione razionalista della legge è tuttora formalmente in vigore – e cristallizzata dal d. m. n. 1444 del 1968 – occorre interrogarsi, alla luce dei fallimenti dello *stufenbau* urbanistico, dei limiti dello *zoning*, degli effetti dei processi di depianificazione ad opera delle cosiddette discipline differenziate, nonché di tutti quei fenomeni legati ai processi oramai consolidati di deindustrializzazione e dispersione abitativa, quale sia il lascito di quella stagione urbanistica, caratterizzata da una nozione di territorio inteso quale mero spazio fisico in attesa di trasformazione, che sia utile mantenere e tramandare mediante le future politiche rigenerative<sup>16</sup>.

#### **4. Le parziali risposte fornite dalla pianificazione paesaggistica e la sorte incerta dell'autonomia locale. Gli effetti sulla legislazione regionale vigente**

A sua volta anche il riferimento alla pianificazione paesaggistica pone alcuni interrogativi. Le disposizioni di cui agli artt. 8 e 11 prevedono rispettivamente che ciascuna regione approvi nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge il proprio piano paesaggistico ai sensi dell'art. 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, pena, altrimenti, l'esercizio dei poteri sostitutivi del Ministero della cultura, e che nel termine di dodici mesi dalla medesima data i comuni adeguino i propri strumenti urbanistici ai sensi dell'art. 145, c. 4, del codice. Le previsioni suscitano alcune perplessità.

La prima nasce da una evidenza empirica: se dal 2004 ad ora soltanto cinque regioni hanno portato a conclusione l'iter di formazione del piano paesaggistico, occorre chiedersi quanto la pianificazione paesaggistica abbia costituito una opportunità e non piuttosto un problema per gli ordinamenti regionali. Beninteso, non si tratta di mettere in discussione l'utilità di una pianificazione posta a tutela di un valore costituzionale e neppure di negarne la crescente rilevanza a fronte della perdita di centralità della pianificazione

<sup>16</sup> Sui processi degenerativi prodotti dalla applicazione della legge urbanistica del 1942 e dal successivo sviluppo legislativo di recente, E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-culturale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, cit., 66 ss.; S. Amorosino, *I retaggi della legge urbanistica e i principi in materia di governo del territorio*, in *Verso le leggi regionali di IV generazione*, cit., 56 ss.; sui rapporti problematici tra l'urbanistica in senso stretto e gli interessi in senso stretto, P. Chirulli, *I rapporti tra urbanistica e discipline differenziate*, in *Trattato di diritto del territorio*, a cura di F. G. Scoca, P. Stella Richter e P. Urbani, I, Torino, Giappichelli, 2018, 20 ss.

urbanistica<sup>17</sup>, quanto chiedersi, alla luce dei risultati sin qui conseguiti, quanto quella pianificazione abbia dimostrato di essere all'altezza delle aspettative suscitate se a distanza di anni la maggior parte delle regioni non hanno sentito il bisogno di realizzarla<sup>18</sup>.

In secondo luogo, al pari della nozione costituzionale<sup>19</sup>, anche la nozione legislativa di paesaggio, pur se estesa a profili non unicamente conservativi e statici<sup>20</sup>, resta pur sempre vocata alla tutela di un interesse pubblico primario la cui finalità rimane la preservazione e non la trasformazione degli ambiti territoriali interessati<sup>21</sup>. Se appaiono innegabili i processi di degrado che investono il paesaggio cosiddetto diffuso ed evidenti i riferimenti presenti nella norma di cui all'art. 135 alla riqualificazione, al minor consumo di

<sup>17</sup> Sulla questione della dimensione paesaggistica del territorio si richiama P. Marzaro, *Paesaggio e autonomie territoriali, ovvero sulla necessità della dimensione paesaggistica del territorio*, in *Governo del territorio e Autonomie territoriali*, cit., 85 ss.; del resto la medesima Corte costituzionale già con la pronuncia 10 febbraio 2006, n. 51 ha rilevato che con la disciplina del codice il legislatore ha attribuito alla pianificazione paesaggistica la disciplina non soltanto dei beni paesaggistici, ma dell'intero territorio regionale e, a ben osservare, tale approdo interpretativo era da considerarsi acquisito già sotto la vigenza della legge n. 431/1985, secondo quanto espresso da C. cost., 13 luglio 1990, n. 327.

<sup>18</sup> Sull'esperienza delle regioni che si sono dotate di un piano paesaggistico, si richiama la recente analisi di L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, in particolare, 119 ss. e 251 ss.

<sup>19</sup> Secondo alcune delle direttrici interpretative indicate già da A. Predieri nel noto saggio *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Urbanistica Tutela del paesaggio Espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, in particolare 15 ss.; sulla influenza di Predieri sulla nozione di cui all'art. 9 Cost., G. Morbidelli, *Il contributo fondamentale di Alberto Predieri all'evoluzione e alla decifrazione della nozione giuridica di paesaggio*, in *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, a cura di G. Morbidelli e M. Morisi, Firenze, Passigli, 2019, 13 ss.

<sup>20</sup> Profilo che si coglie con chiarezza nell'analisi delle finalità che spettano al piano paesaggistico, secondo quanto rileva ancor di recente la Corte costituzionale con la pronuncia 23 luglio 2018, n. 172 (punto 6.3 in diritto), secondo cui il piano «ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio»; come rileva M. Brocca, *Relazioni tra città e campagna: la periferia non urbanizzata e la questione delle zone agricole*, cit., 11 ss., nel codice del 2004 esistono non solo richiami legati ai paesaggi rurali in una prospettiva in cui la difesa delle aree agricole contribuisce al contenimento del consumo di suolo, ma, altresì, il riferimento alla necessità di un uso consapevole del territorio e ad un suo minor consumo, di cui rispettivamente all'art. 131, c. 6, e 135, c. 4; sul significato da attribuire a tali norme sia consentito il rinvio a G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 729.

<sup>21</sup> G.D. Comporti, *Pianificazione paesaggistica*, in *ED, Annali*, Milano, Giuffrè, 2012, 1062 ss.



suolo e all'individuazione delle linee di sviluppo urbanistico, appare chiaro che la pianificazione paesaggistica del Codice resta tuttora uno strumento servente l'interesse pubblico alla conservazione dei valori estetico-culturali presenti e individuati sul territorio. Ciò significa che, a differenza del paesaggio della contemporaneità proprio della Convenzione europea del paesaggio, il paesaggio del codice resta pur sempre il paesaggio della memoria<sup>22</sup>. E, sul punto, la giurisprudenza amministrativa e costituzionale ha sempre ribadito la differenza intercorrente tra la pianificazione del paesaggio e quella urbanistica a sottolineare le differenze della prima rispetto alla seconda<sup>23</sup>. Del resto, la pianificazione paesaggistica investe sì l'intero territorio regionale, ma focalizzandosi sui soli beni paesaggistici, ovvero quelle aree dove più di rado si assiste a quei fenomeni di degrado urbano e sociale cui si rivolgono le politiche di rigenerazione.

Può, pertanto, tale pianificazione costituire il presupposto metodologico da porre a servizio delle politiche di rigenerazione urbana<sup>24</sup>? E, sotto altro profilo, quale è la sorte della pianificazione urbanistica, nel nostro ordinamento rimessa tradizionalmente ai comuni<sup>25</sup>, e del correlato principio di sussidiarietà verticale allorché l'autonomia delle scelte degli enti locali è sottoposta, da un lato, al modello rigidamente gerarchico imposto dalla nor-

<sup>22</sup> Sulle differenze tra i due testi sia consentito rinviare a G.F. Cartei, *Codice dei beni culturali e del paesaggio e Convenzione europea: un raffronto*, in *Aedon*, 2008, n. 3; di recente D.M. Traina, *Il ventennale della Convenzione europea del paesaggio: un primo bilancio del suo stato di attuazione*, in *federalismi.it*, n. 30, 2020, 195 ss., il quale sottolinea che il Codice antepone il vincolo – frutto di valutazione tecnica – al piano, laddove la Convenzione non menziona mai il vincolo.

<sup>23</sup> Si richiamano le note pronunce C. cost., 7 novembre 2007, n. 367 e 29 ottobre 2009, n. 272; per la giurisprudenza amministrativa di recente Cons. St., sez. IV, 29 marzo 2021, n. 2640 (punto 8 e 10 in diritto).

<sup>24</sup> Sulla problematicità del ricorso al piano paesaggistico – nella prospettiva del contenimento del consumo di suolo, ma con argomentazioni riproponibili con riguardo alla rigenerazione urbana – in quanto strumento preposto essenzialmente alla tutela di un valore estetico-culturale, sia consentito rinviare a G.F. Cartei, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Trattato di Diritto dell'ambiente*, a cura di P. Dell'Anno e E. Picozza, Padova, Cedam, 2015, 826; si esprime, invece, favorevolmente, seppur con una pianificazione urbanistica ispirata alla riduzione del consumo di suolo e al riuso e con le procedure di *via* e *vas*, P. Carpentieri, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, cit., 38 ss.

<sup>25</sup> Secondo quanto sottolinea la già menzionata C. cost. n. 179/2019, cit. (punto 12.3 in diritto), la quale, ricordando quanto già espresso con la pronuncia n. 160/2016, riconosce sì che l'autonomia dei comuni «non implica una riserva intangibile di funzioni [...]», ma che, in ogni caso, la competenza regionale «non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni», secondo quanto già asserito nella sentenza n. 83/1997.

ma di cui all'art. 145 del codice<sup>26</sup>, dall'altro alle disposizioni di dettaglio della legislazione regionale prevista dalla proposta riformatrice? E questo a tacere della dimensione partecipativa che, per definizione rilevante nelle politiche di rigenerazione<sup>27</sup>, langue nella dimensione quasi afasica in cui la colloca la norma di cui all'art. 144 del codice<sup>28</sup>.

Un cenno a parte merita, altresì, la previsione di cui all'art. 11, c. 4, del testo in esame, allorché pone a carico degli enti locali l'obbligo di adeguare i propri strumenti urbanistici al piano paesaggistico. Il termine di due anni già previsto dalla disposizione del Codice del 2004 di cui all'art. 145, c. 4, è incomprendibilmente ridotto a dodici mesi dalla norma contenuta nella proposta riformatrice. È noto, infatti, che gli enti locali che hanno proceduto all'adeguamento costituiscono un numero assai esiguo<sup>29</sup>. Su tale esito hanno pesato fattori diversi – dai costi finanziari agli adempimenti procedurali – ma tutti convergenti nel definire irrealistico il termine indicato per tale adeguamento, il cui rispetto si traduce, peraltro, in un'ulteriore compressione dell'autonomia degli enti locali.

Una risposta almeno parziale agli interrogativi posti sembra fornita dalla evoluzione della legislazione regionale che, partita a ridosso dei principi della legge del 1942, nei suoi ultimi approdi assume a sintesi sistemica del governo del territorio la salvaguardia degli assetti ambientali<sup>30</sup>. È noto il salto di paradigma intervenuto: si sta consolidando, infatti, un orientamento legislativo in cui la matrice insediativa del territorio sta cedendo il passo a quella ambientale<sup>31</sup>. È in questo alveo, in cui è possibile cogliere la prospet-

<sup>26</sup> Il carattere sovraordinato e prevalente della disciplina del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro livello di piano in forza del carattere cogente ed inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, già enunciato dalla pronuncia C. cost., 30 maggio 2008, n. 180, è ribadito di recente dalla pronuncia 28 dicembre 2021, n. 261 (punto 4 in diritto).

<sup>27</sup> Si richiamano le osservazioni di A. Simonati, *Rigenerazione urbana, politiche di sicurezza e governo del territorio: quale ruolo per la cittadinanza?*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 31 ss.

<sup>28</sup> Per alcuni cenni sia consentito sul punto rinviare a G.F. Cartei, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, cit., 739 ss.

<sup>29</sup> Si richiamano sul punto i rilievi di L. Di Giovanni, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, cit., 238 ss.

<sup>30</sup> Per una prima segnalazione dei mutamenti in cui è incorsa la legislazione regionale, G. Campos Venuti, *La terza generazione urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1993.

<sup>31</sup> Si richiama la ricostruzione di E. Boscolo, *Leggi regionali di quarta generazione: struttura e contenuti*, in *Verso le leggi regionali di IV generazione*, a cura di P. Stella Richter, Milano, Giuffrè, 2019, 22 ss., il quale allude alla funzione “custodiale” del piano; per una panoramica della legislazione regionale, A. Calegari, *Le leggi regionali sul consumo di suolo*, *ivi*, 188 ss.; D. Zecca, *I trend della legislazione regionale in materia di consumo di suolo*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., 49 ss.

tiva metodologica patrocinata dalla Convenzione europea del paesaggio, che si sono sedimentate alcune leggi regionali in cui si trova sviluppato il tema della rigenerazione urbana<sup>32</sup>.

In queste leggi non sono soltanto enunciate le finalità delle politiche rigenerative, trovandovi collocazione elementi ulteriori, quali gli strumenti attuativi ed il quadro organizzativo, inclusi aspetti di maggior dettaglio, come i valori soglia, le fonti di finanziamento ed i meccanismi incentivali<sup>33</sup>. E sempre in queste leggi affiora, oltre alla diversa scala della rigenerazione rispetto alla riqualificazione urbana<sup>34</sup>, il nesso rigenerazione/consumo di suolo. È questo il caso della l.rg. Veneto 6 giugno 2017, n. 14, così come della l.rg. Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, la quale, contrapponendosi al modello di sviluppo della precedente l.rg. 24 marzo 2000, n. 20, fondato su una concezione espansiva dello sviluppo urbano, superato il meccanismo della pianificazione a cascata della legge del 1942 e dissolta la dicotomia *piano strutturale-piano operativo*<sup>35</sup>, ha recepito l'obiettivo europeo di azzerare il consumo di suolo entro il 2050 individuando proprio nella rigenerazione lo strumento per limitare la possibilità di nuovi insediamenti in espansione e migliorare la qualità del territorio urbanizzato<sup>36</sup>.

La mancanza di una disciplina statale di riferimento aiuta a spiegare perché l'ordinamento regionale presenti indirizzi non sempre omogenei<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Si allude alla legge antesignana della Puglia 29 luglio 2008, n. 21, e all'orientamento che si è poi sviluppata con la l.rg. Toscana 10 novembre 2014, n. 65, la l.rg. Lombardia 24 novembre 2014, n. 31, la l.rg. Lazio 18 luglio 2017, n. 7 e la l.rg. Veneto 6 giugno 2017, n. 14; si richiama F. Gigliani, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., 20 ss.

<sup>33</sup> Sulle leggi in materia di rigenerazione, non sempre convergenti sotto il profilo della disciplina e della definizione di rigenerazione, si richiama A. Giusti, *La rigenerazione urbana (Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 63 ss.; G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 659 ss.; P. Otranto, *Rigenerazione delle aree degradate e patrimonio culturale*, cit., 101 ss.

<sup>34</sup> Si v., ad esempio, già il quadro definitorio di cui all'art. 2, c. 1, lett. g) e h), e soprattutto gli artt. 6 e 7 della l.rg. Veneto n. 14/2019; su tali disposizioni si richiamano i commenti di D. Meneguzzo, M. Fantin, M. Acquasaliente, E. Gaz, E. Caucci e D. Signor, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana (Commentario alla legge della Regione Veneto 6 giugno 2017, n. 14)*, a cura di B. Barel, Padova, 2017, rispettivamente 83 ss., 118 ss. e 123 ss.

<sup>35</sup> Secondo quanto afferma espressamente la norma di cui all'art. 24, c. 1, della legge.

<sup>36</sup> G. F. Cartei e E. Amante, *La disciplina della rigenerazione nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 329 ss.; per una lettura critica della legge, I. Agostini, *Genealogia del disegno di legge*, in *Consumo di suolo (Neoliberalismo nel disegno di legge urbanistica dell'Emilia-Romagna)*, Bologna, Pendragon, 2017, 35 ss.

<sup>37</sup> Si richiamano esemplificativamente la l.rg. Piemonte 4 ottobre 2018, n. 16, in cui

Non di meno, proprio perché queste leggi hanno il merito di aver anticipato alcune delle finalità cui si rivolge il testo in esame merita chiedersi quale sarebbe la loro sorte una volta che questo fosse approvato. La mancanza di una legge di principi in materia di governo del territorio, i caratteri del disegno di legge in esame, assai prossimi a quelli di una disciplina di dettaglio, e la mancanza di un dispositivo normativo di coordinamento con le leggi regionali vigenti pongono a rischio la sopravvivenza delle medesime con i conseguenti effetti di paralisi sulle operazioni di rigenerazione in corso di realizzazione e future.

### **5. Il piano comunale di rigenerazione urbana: qualificazione giuridica e modalità di attuazione. Proposte di intervento dei privati e ruolo degli enti locali**

Sotto il profilo attuativo, il perno delle politiche rigenerative è costituito dal «piano comunale di rigenerazione». A tal fine la norma di cui all'art. 11 prevede che il comune individui nel proprio strumento di pianificazione l'ambito urbano in cui si rende opportuno l'intervento rigenerativo. Malgrado la norma sembri alludere ad un'attività di ricognizione, si tratta di un'attività discrezionale<sup>38</sup>, sconfinante nella sfera delle decisioni politiche dell'ente locale. Il criterio di scelta si basa, infatti, su nozioni quali quelle di degrado "urbanistico", "ambientale" e "socio-economico", giuridicamente classificabili come concetti giuridici indeterminati che, come tali, orientano e non predeterminano lo spazio di valutazione lasciato alle scelte del potere amministrativo. Del pari, anche la definizione del perimetro delle aree pare atteggiarsi ad attività discrezionale, cui possono ricondursi effetti di salvaguardia nei confronti di ogni intervento in contrasto con le disposizioni del piano medesimo. In tal senso, la previsione di un percorso partecipativo a favore dei residenti nell'individuazione degli ambiti urbani appare una soluzione obbligata vista la natura e le finalità della rigenerazione.

Occorre chiedersi semmai se limitare la legittimazione ai soli residenti sia coerente con i presupposti e le finalità della disciplina. La rigenerazione urbana, diversamente dalle politiche di mera riqualificazione, abbraccia, in-

si trova menzionata la promozione della bellezza, e la l.rg. Lombardia 26 novembre 2019, n. 18, in cui la rigenerazione è inserita all'interno delle maglie dell'organizzazione territoriale.

<sup>38</sup> Come rilevato già con riguardo ai piani di recupero del patrimonio edilizio esistente da P. Urbani e S. Civitaresse Matteucci, *Diritto urbanistico (Organizzazione e rapporti)*, Torino, Giappichelli, 2020, 175.

fatti, scopi che non riguardano solo gli assetti proprietari e neppure appaiono limitati alle aree direttamente interessate, ma estesi a quelle contermini, secondo un disegno non per zone, ma semmai per aree urbane. In questo senso, appare più utile allargare il perimetro dei soggetti legittimati all'insegna dei principi presenti nei singoli ordinamenti urbanistici regionali e di quanto espresso dalla Convenzione europea del paesaggio sul punto più in linea con le finalità della materia.

Per altro verso, la disciplina attribuisce a tale atto di pianificazione oltre alle finalità proprie della rigenerazione – recupero del patrimonio edilizio, superamento della monofunzionalità degli edifici, rivitalizzazione economico-sociale, arresto del consumo di suolo, valorizzazione degli spazi pubblici, realizzazione delle aree verdi – la realizzazione dei principi del riuso, recupero, ristrutturazione, costruire sul costruito, nel rispetto dei principi del pareggio di bilancio dei servizi ecosistemici e dell'invarianza idraulica. Gli interrogativi che la previsione pone riguardano, nell'ordine, il rapporto tra il piano di rigenerazione e la pianificazione generale comunale, la natura e l'efficacia del piano.

La norma, invero, tace su questi profili. Appare, tuttavia, chiaro che il piano della rigenerazione costituisce uno strumento distinto rispetto allo strumento urbanistico generale. Di conseguenza, pare arduo, in assenza di una legge regionale, definire la natura del piano comunale ed i suoi effetti sullo strumento urbanistico e sugli immobili interessati, anche se, analogamente a quanto asserito dalla Corte costituzionale con riguardo ai programmi di intervento<sup>39</sup>, verosimilmente si tratta di uno strumento che ha natura programmatica ed attuativa ad un tempo, la cui definizione ed effetti giuridici – inclusi quelli di variante – spetta verosimilmente, ai sensi dell'art. 8, c. 1, lett. b), alla futura legislazione regionale<sup>40</sup>.

Qualche incertezza permane, altresì, sempre con riguardo alla fase di attuazione del piano, con particolare riguardo alle proposte di intervento che i soggetti pubblici o privati interessati, ai sensi dell'art. 12, c. 1, possono presentare all'amministrazione comunale. La norma è stata oggetto di critiche, rilevandosi, da un lato, l'incerta natura delle proposte – tanto talora da essere state qualificate piani attuativi – e, per conseguenza, del piano quasi che quest'ultimo non sia altro che la loro “sommatoria”, dall'altro, l'arretra-

<sup>39</sup> C. cost., 27 luglio 1995, n. 408 (punto 1 in diritto).

<sup>40</sup> Individua nella rigenerazione un esempio di decostruzione del sistema urbanistico, seppur senza alcun riferimento al disegno di legge in esame, A. Fioritto, *La (debole) legalità urbanistica: il caso della rigenerazione urbana*, in *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 73 ss.

mento del ruolo del comune quale mero soggetto assemblatore degli altrui progetti e proposte<sup>41</sup>.

Ogni preoccupazione che le scelte sugli interventi di rigenerazione siano poste al servizio degli interessi immobiliari non sembra poter prescindere dalle caratteristiche di contesto in cui la disciplina è chiamata ad operare. È noto, infatti, che la caduta della domanda di investimento immobiliare, imputabile alla scarsa capacità dell'investimento privato di produrre plusvalore, è caratteristica ormai non più solo congiunturale nel comparto immobiliare. Ad essa fa il paio la oramai cronica debolezza della finanza pubblica quale fonte di finanziamento per interventi pubblici diretti<sup>42</sup>. Non sorprende, pertanto, che anche in un settore come la rigenerazione urbana il legislatore ricorra agli interventi dei privati secondo forme di partenariato pubblico-privato<sup>43</sup>. Del resto, se osserviamo gli interventi più recenti ascrivibili alla rigenerazione non è difficile rilevare il peso decisivo degli investitori privati<sup>44</sup>. A tale considerazione si aggiungano i vantaggi derivanti dall'apporto conoscitivo e progettuale da parte dei privati. È dalle proposte del mercato, infatti, spesso più che dalle competenze amministrative, che provengono sovente le soluzioni più innovative ed efficaci.

Del resto, proprio in materia di rigenerazione ampio è il ricorso da parte della legislazione regionale ai moduli dell'urbanistica consensuale fondata sull'apporto del mercato<sup>45</sup>. Basti richiamare la previsione di cui all'art. 126, l.r.g. Toscana n.65/2014<sup>46</sup>, la norma di cui all'art. 7, c. 3, l.r.g. Veneto n.

<sup>41</sup> Si richiamano sul punto i documenti presentati dall'INU, *Testo unificato rigenerazione urbana, il documento dell'Istituto nazionale di urbanistica*, in data 9 aprile 2021, 8 e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, *rigenerazione urbana – proposta di documento in merito al testo unificato per i ddl n. 1131, 985, 970, 1302, 1943 e 1981 recante «Misure per la rigenerazione urbana» da rappresentare alla Commissione 13 del Senato*, 6; analogamente A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in questa *Rivista*, 2021, 340.

<sup>42</sup> S. Rusci, *Le risorse della rigenerazione. Alla ricerca dell'innovazione tra valore d'uso e valore di mercato*, in *Ri-conoscere la rigenerazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, 201 ss.

<sup>43</sup> Secondo un'esperienza consolidata in molti ordinamenti come ricordano di recente S. Valaguzza e E. Parisi, *Public Private Partnerships (Governing Common Interests)*, Cheltenham, Edward Elgar Pub, 2020, 6.

<sup>44</sup> Sul punto S. Lo Nardo, *Strategie territoriali ed ambientali per la rigenerazione urbana*, in *La prossima città*, cit., 63 ss.

<sup>45</sup> Sulla flessibilità dei processi di pianificazione urbanistica di recente affidati a meccanismi di negoziazione si richiama L. Torchia, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Dir. amm.*, 2017, 15 ss.; sui caratteri dell'urbanistica negoziata, di recente A. Fioritto, *L'amministrazione negoziale: modelli di partenariato e problemi di applicazione*, in *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Torino, Giappichelli, 2017, 90 ss.

<sup>46</sup> Su cui si richiama V. Chierroni e L. Belli, *Interventi per la razionalizzazione del pa-*

14/2017<sup>47</sup>, così come la disposizione di cui all'art. 38 della richiamata l.rg. Emilia-Romagna n. 24/2017, che, proprio con riferimento alle previsioni del piano comunale in materia di rigenerazione, allude alla presentazione di proposte di accordi operativi. D'altra parte, l'esperienza passata dei piani complessi e dei programmi integrati non è certo priva di ipotesi d'intervento – già nella fase di elaborazione delle scelte degli strumenti urbanistici – promosse da soggetti pubblici o privati<sup>48</sup>.

Sotto altro profilo, la natura partenariale della disciplina richiama l'attenzione sulla capacità di negoziazione del soggetto pubblico<sup>49</sup>. In tal senso sembra valere, più che il ricorso alla procedura dei concorsi di progettazione di cui agli artt. 152 e ss., l'applicazione analogica della disposizione di cui all'art. 183, c. 15, del codice dei contratti pubblici con riguardo alla presentazione di proposte di opere e lavori non presenti negli strumenti di programmazione approvati dalle amministrazioni aggiudicatrici per le quali la giurisprudenza riconosce «ampi margini di discrezionalità amministrativa» alla pubblica amministrazione<sup>50</sup>. Allo stesso modo che per le leggi regionali già menzionate<sup>51</sup>, anche nel caso delle proposte di intervento in esame non siamo in presenza di piani attuativi, ma di programmi o proposte che devono essere vagliate dall'ente locale in relazione al piano comunale ed all'interesse pubblico perseguito.

Non pare, pertanto, cogliere nel segno l'affermazione che il ruolo del comune sarebbe ignorato a spese di ogni regia pubblica nell'analisi e scelta delle proposte d'intervento. Malgrado i rischi che operazioni di questo genere comportano a danno dell'amministrazione<sup>52</sup>, appare innegabile che le

*trimonio edilizio esistente e per la rigenerazione urbana*, in *Il governo del territorio in Toscana (Profili costituzionali, legislativi e di responsabilità)*, a cura di F. De Santis, Milano, Giuffrè, 2015, 697 ss.

<sup>47</sup> E. Caucci e D. Signor, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit., 127 ss.

<sup>48</sup> P. Urbani e S. Civitarese Matteucci, *Diritto urbanistico (Organizzazione e rapporti)*, cit., 185 ss.

<sup>49</sup> Sulla natura partenariale della disciplina della rigenerazione in una prospettiva di area vasta si v. già S. Stanghellini, *Un approccio integrato alla rigenerazione urbana*, cit., 13.; sul crescente peso del partenariato pubblico-privato nel settore immobiliare pubblico, M. Mancino e S. Rusci, *La promozione del riuso: dalla fattibilità urbanistico-normativa alla fattibilità economica*, in *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 334 ss.

<sup>50</sup> TAR Lazio, sez. III, 8 febbraio 2021, n. 1594.

<sup>51</sup> Con riguardo alla disposizione di cui all'art. 7, c. 3, l.rg. Veneto n. 14/2017, E. Caucci e D. Signor, *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, cit., 127, negano che le proposte costituiscano dei piani attuativi; quanto alla norma di cui all'art. 38, c. 2, l.rg. Emilia-Romagna, n. 24/2017, la definizione di piani attuativi riguarda gli accordi operativi e non le proposte.

<sup>52</sup> Al pari di ogni operazione di partenariato pubblico privato, in cui il perseguimento

proposte di intervento dovranno comunque essere vagliate alla luce degli obiettivi generali del piano di rigenerazione e che, trattandosi di una negoziazione avente ad oggetto l'esercizio del potere urbanistico in un'ottica di lungo periodo, non esiste alcun esito garantito per il privato<sup>53</sup>.

Le scelte operate dall'amministrazione, del resto, hanno precise implicazioni sulle future scelte politico-amministrative dell'ente locale. Tra queste possiamo ricordarne almeno due. La prima attiene ai riflessi prodotti, ai sensi dell'art. 10, c. 2, del testo, dalla mappatura del perimetro dei centri urbani ove si concentrano gli interventi di rigenerazione urbana; l'altra, invece, risponde a quanto previsto dall'art. 26 del testo, secondo cui, in caso di cessazione del mandato del sindaco «Il consiglio (comunale) subentrante [...] ha l'obbligo di dare continuità ai programmi per l'attuazione di interventi di rigenerazione urbana sostenibile, già avviati dall'amministrazione precedente e per i quali non sussistano elementi di interesse pubblico, all'interruzione o revoca del processo, prevalenti rispetto a quelli che lo hanno avviato». Lungi, pertanto, dal configurarsi come semplice recezione di proposte esterne all'indirizzo politico-amministrativo dell'ente locale, l'attività del comune sembra per contro richiamarsi a quanto previsto dalla già richiamata disposizione di cui all'art. 183, c. 15, del codice dei contratti pubblici, in cui ampia risulta la libertà riconosciuta al soggetto pubblico di richiedere al soggetto proponente le modifiche necessarie per l'approvazione del progetto<sup>54</sup>.

Il disegno di legge in esame contiene altri contenuti degni di nota. Tra questi un cenno meritano le varie forme di incentivi e benefici fiscali, con le previsioni in materia di riduzione del contributo di costruzione di cui all'art. 16 del t.u. in materia di edilizia e di qualunque altro tributo o canone locale e di esonero dal pagamento di IMU e TARI, sino alla disposizione che consente un aumento delle aliquote dell'IMU su quegli immobili che risultino inutilizzati o incompiuti da oltre cinque anni<sup>55</sup>. La ragione di tali previsioni

del fine pubblico può essere messo a rischio dalla ricerca del profitto privato, secondo quanto di recente ricordano, tra gli altri, G.A. Hodge e C. Greve, *The logic of Public-Private Partnerships*, Cheltenham, Edward Elgar Pub 2019, 9 ss.; in materia di riconversione urbana si richiamano le osservazioni di P. Urbani, *Pianificare per accordi*, in *Riv. giur. ed.*, 2005, 179.

<sup>53</sup> Sul punto, alla luce dell'art. 38, l.rg. Emilia-Romagna n. 24/2017, si richiama G. Farri, *Accordi operativi, procedimento unico e strumenti negoziali nella l. reg. Emilia Romagna n. 24 del 2017*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 433 ss.; sul ruolo del privato v. anche G. Torelli, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, cit., 673 ss.

<sup>54</sup> Si richiamano TAR Lazio, sez. III, 8 febbraio 2021, n. 1594; Cons. St., sez. V, 23 giugno 2020, n. 4015.

<sup>55</sup> Riguardo alla funzione di queste previsioni, al contempo fiscale e redistributiva, si richiama A. Perrone, *La dimensione fiscale della rigenerazione. Aspetti attuali e prospettive di sviluppo*, in M. Passalacqua, A. Fioritto e S. Rusci, *Ri-conoscere la Rigenerazione*, cit., in particolare 107



appare evidente e deve ricercarsi nel problema della sostenibilità finanziaria delle politiche di rigenerazione in un'epoca di crisi del mercato immobiliare caratterizzata da una scarsa propensione al rischio degli investimenti privati. L'ordinamento regionale ha offerto da tempo alcune indicazioni in materia di incentivi urbanistici – esonero del contributo straordinario, riduzione del contributo di costruzione, incentivi volumetrici ed altre premialità – standard differenziati, deroghe al d.m. n. 1444/1968 e semplificazioni procedurali<sup>56</sup>. Tuttavia, merita interrogarsi sulla idoneità concreta di tali misure ad incentivare politiche rigenerative nella congiuntura attuale e, per altro verso, se non sia necessario ricorrere a misure ulteriori quali, ad esempio, la messa a sistema dei bonus fiscali attualmente sottoposti a scadenza annuale proprio in funzione di strumenti di incentivazione<sup>57</sup>. Allo stato, resta l'interrogativo di come compensare i bilanci degli enti locali delle perdite finanziarie conseguenti agli sgravi ed ai mancati introiti<sup>58</sup>.

## 6. Le indicazioni provenienti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e gli interventi normativi recenti

I problemi ai quali intende offrire soluzione il disegno di legge brevemente analizzato non sono nuovi ma soltanto più gravi rispetto al passato: aree dismesse, dispersione abitativa e consumo di suolo, per citarne alcuni, sono questioni, infatti, note da decenni, ancorché rimosse o dimenticate dal dibattito pubblico e parlamentare<sup>59</sup>. La differenza rispetto al passato semmai è che quei problemi, una volta confinati alle aree urbane, oggi investono

ss.; sulla incentivazione all'attività di rigenerazione delle aree industriali dismesse quale forma di concorso alternativo alla spesa pubblica, dello stesso A. *Il diritto alla rigenerazione urbana dei brownfields in una prospettiva di fiscalità circolare*, in *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 361 ss.

<sup>56</sup> Significativa sul punto è la disciplina di cui agli artt. 8, 9, 10, 12 e 14 della legge r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017 su cui sia consentito rinviare a G. F. Cartei e E. Amante, *La disciplina della rigenerazione nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*, cit., 333 ss.

<sup>57</sup> Per un cenno, M. Dettori, *Per rigenerare le città servono politiche fiscali coraggiose*, in *Il Sole 24 Ore* 8 settembre 2021, 14.

<sup>58</sup> Sul punto si segnala che il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato nella nota n. 18744, presentata al Senato il 1° marzo 2022, ha espresso parere contrario all'ulteriore corso del d.d.l. soprattutto per le mancate coperture finanziarie.

<sup>59</sup> Un saggio di utile lettura sul punto, emblematico già dal titolo, è quello scritto negli anni Ottanta del secolo scorso da B. Secchi, *Le condizioni sono cambiate*, in *Casabella*, 1984, n. 498/9; per la lettura di un testimone di eccezione si rinvia a G. Campos Venuti, *Città senza cultura (Intervista sull'urbanistica)*, Bari, Laterza, 2010, 62 ss. Per una disamina attuale delle po-

anche quelle rurali, a loro volta vittime del degrado prodotto da processi di urbanizzazione poco lungimiranti<sup>60</sup>. Nonostante ciò la sorte che attende il testo in esame appare densa d'incognite. Pesano, infatti, sul suo cammino parlamentare le incertezze legate al prosieguo della legislatura, la scarsità delle risorse disponibili e, occorre riconoscerlo, la qualità dubbia di alcune sue disposizioni. È poi facile prevedere che, anche se approvato, la sua effettiva applicazione sarà sottoposta ai rischi dell'inerzia culturale che pesa sulle strutture amministrative chiamate a realizzarlo.

Seppur in un quadro incerto, ad ogni modo, esiste più di una ragione per ritenere che, qualunque sia l'esito dell'iter parlamentare, la rigenerazione urbana non sia comunque destinata a scomparire dal nostro ordinamento nazionale. Menzione alla rigenerazione ed alle sue finalità, del resto, è già presente nella l. 28 dicembre 2015, n. 208<sup>61</sup> e, più di recente, nella disposizione di cui all'art. 5, d.l. 12 aprile 2019, n. 32 e nell'art. 10, d.l. 16 luglio 2020, n. 76. Si tratta, tuttavia, per lo più di interventi di modifica al testo unico in materia di edilizia del 2000, pertanto, privi di carattere organico, nei quali la rigenerazione, seppur sovente enunciata, non sembra atteggiarsi a strumento dissimile rispetto al recupero e alla riqualificazione edilizia.

Più interessante, almeno in linea di principio, appare, invece, la rigenerazione delineata in seno al Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>62</sup>. Nella *missione 5C2* sono previsti, infatti, investimenti in progetti di rigenerazione urbana per ridurre situazioni di degrado ed emarginazione sociale e migliorare la qualità urbana. A tal fine sono indicate alcune linee di investimento finanziario destinate principalmente ai comuni e città metropolitane ed è prevista la redazione di «piani urbani integrati» al fine di trasformare i territori interessati in *città smart*. È poi prevista la predisposizione di «programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati» allo scopo di migliorare le aree urbane degradate e di sottoporle a operazioni di rigenerazione e di rivitalizzazione economica. L'obiettivo di tale intervento appare in larga misura quello tipico delle politiche rigenerative. A tal fine, la disposizione di cui all'art. 21, d.l. 6 novembre 2021, n. 152<sup>63</sup>, ha previsto l'assegnazione di ap-

litiche urbane in materia di sostenibilità ambientale e sociale, si richiama, *Sesto rapporto sulle città, Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, cit., 19 ss.

<sup>60</sup> Da tale rilievo nasce la necessità di allargare lo sguardo al territorio; alcuni spunti in tal senso in A. Bonomi e R. Masiero, *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014, 16 ss.

<sup>61</sup> In particolare, il riferimento è alla disposizione di cui all'art. 1, c. 974, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) che ha originato il d.P.C.M. 25 maggio 2016, cosiddetto 'bando periferie'.

<sup>62</sup> A. Giusti, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, cit., 333 ss.

<sup>63</sup> Convertito in legge 29 dicembre 2021, n. 233.

positive risorse finanziarie alle città metropolitane e, da ultimo, è intervenuto il decreto attuativo del Ministero dell'interno 6 dicembre 2021 destinato a dare applicazione alla disciplina sulle modalità di presentazione dei progetti oggetto di finanziamento<sup>64</sup>.

È prematuro prevedere quale sarà l'esito delle operazioni oggetto delle disposizioni da ultimo richiamate. Pare certo che indicazioni e finalità contenute nel Piano nazionale di ripresa e resilienza intendano contribuire a porre la rigenerazione urbana, e le sue connessioni con la nozione di *smart city*, al centro delle future politiche territoriali<sup>65</sup>. Per altro verso, le indicazioni fornite lasciano in sospeso molti interrogativi sul percorso attuativo degli interventi di rigenerazione. In proposito, non possono non rilevarsi le gracili indicazioni sui piani urbani integrati e le ancor meno chiare precisazioni offerte sui “programmi urbanistici di rigenerazione urbana partecipati”, la cui natura, oggetto e funzioni appaiono troppo preda della fantasia combinatoria degli enti territoriali. Il dubbio è che la necessità di una rapida predisposizione del Piano non abbia consentito un risultato migliore. Il rischio è che i risultati ottenuti saranno al di sotto di quelli attesi.

## **7. Il futuro prossimo venturo del governo del territorio: la riforma dell'art. 9 della Costituzione ed il diritto alla qualità urbana**

La riflessione sul testo in esame induce a porre un'ultima questione: la funzione del governo del territorio per come sembra configurarsi alla luce del testo riformatore. Sull'anacronismo di ogni riferimento alla legge del 1942 e sui limiti del ricorso alla pianificazione paesaggistica non occorre spendere altre considerazioni oltre a quelle già espresse. Merita, invece, porre l'attenzione sui temi e contenuti della pianificazione territoriale, ben oltre quelli legati alla pressione antropica, e che possono compendiarsi nell'attenzione al contesto di vita della dimensione urbana.

Beninteso, il riferimento al contesto di vita sconta la natura polisemica dell'espressione. Tuttavia, proprio la distanza che separa la tradizionale matrice insediativa del piano rispetto alle indicazioni del disegno di legge in esame induce ad insistere sull'uso di tale espressione, con la quale si intende alludere alla necessità che in futuro sul modello di pianificazione e di or-

<sup>64</sup> Pubblicato in G.U. del 13 dicembre 2021, n. 295.

<sup>65</sup> Rileva che tutte le missioni del P.N.R.R. intersecano tematiche relative all'evoluzione della città, G.F. Ferrari, *Postfazione dopo il Next Generataion EU: una conclusione o un nuovo principio?*, in *Le smart cities al tempo della resilienza*, cit., 630.

ganizzazione dei tessuti urbani si inserisca la componente legata ai processi sociali ed alla loro evoluzione.

In questo senso, sembrano rilevare due piani dell'analisi, uno più esplicito, l'altro fondato su di una prospettiva di più lungo periodo. Il primo trae spunto dalla recente riforma dell'art. 9 della Costituzione<sup>66</sup>. L'introduzione tra i principi fondamentali della Carta fondamentale della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi ha profonde implicazioni sulle scelte della pianificazione territoriale. Non che prima il lessico costituzionale non conoscesse i termini ambiente ed ecosistema, solo che la loro collocazione nell'art. 117, c. 2, appariva eccentrica rispetto alle materie affidate alla competenza regionale. Con la loro collocazione tra i principi fondamentali appare difficile negare che la futura legislazione sul governo del territorio possa prescindere dai nuovi contenuti dell'art. 9. È facile prevedere, per contro, che la stessa nozione costituzionale di governo del territorio di cui all'art. 117, c. 3, Cost. sarà sempre più conformata dai nuovi principi di cui all'art. 9. E in questo senso il testo riformatore sulla rigenerazione urbana costituisce una prima articolazione di quei principi sul piano della regolazione del territorio. In vero, anche l'interesse delle future generazioni, peraltro già contenuto nell'art. 3-*quater*, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, pare presente nel testo. In vero, il riferimento non è esplicitato in alcuna disposizione, ma appare insito nei principi di sostenibilità ambientale che permeano la disciplina, i quali postulano la necessità di dare rilevanza alle responsabilità intergenerazionali nel momento in cui si realizzano le scelte della pianificazione<sup>67</sup>.

Ma l'analisi sembra potersi spingere oltre il "paradigma ecologico" offerto dal diritto positivo. Lo spunto di riflessione è offerto dalla osservazione di fenomeni recenti grazie ai quali sembra prefigurarsi una rinnovata organizzazione urbana degli spazi e dei servizi pubblici. Gli esempi, tratti dall'esperienza, invero, non mancano. Per limitarci a quelli di più immediata evidenza, si pensi, in primo luogo, alle conseguenze sedimentate dalla crisi sanitaria tuttora in corso destinate a consolidare in forza dello sviluppo tec-

<sup>66</sup> Sulla novità della riforma costituzionale e l'esegesi della disposizione si richiamano, tra gli altri, i commenti di F. de Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 2022; M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra i rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2021, n. 3, 285 ss.

<sup>67</sup> Sul punto e sull'esistenza di un vincolo diretto sulle scelte amministrative aventi incidenza sull'ambiente a seguito della nuova formulazione dell'art. 9 senza necessità, pertanto, di una disciplina legislativa, F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Il dir. econ.*, 2022, 16 ss.

nologico nuove forme di lavoro e la loro organizzazione. Basti richiamare il ricorso crescente allo *smart working*, quale modalità ordinaria, scelta o imposta, di molte attività lavorative; l'incremento delle attività di formazione professionale e di insegnamento a distanza; la diffusione del commercio elettronico a scapito del modello tradizionale del commercio di prossimità. Si tratta con ogni evidenza di mutamenti del modo di abitare e di vivere lo spazio urbano che scavano nei processi identitari di coloro che lo abitano.

Se poi guardiamo agli effetti di più lungo periodo altri esempi non mancano. Il riferimento più immediato è all'incombente crisi demografica ed alle sue implicazioni sull'organizzazione territoriale e sanitaria. Si pensi, ancora, agli squilibri climatici, già oggi evidenti a livello locale, che, lungi dal poter essere neutralizzati, richiederanno una diversa concezione edilizia ed urbanistica e, necessariamente, una diversa organizzazione dei servizi pubblici. Si pensi, in particolare, all'organizzazione del trasporto pubblico, sinora complementare a quello privato, ma destinato a diventare, specie nelle aree più popolate, la modalità privilegiata, se non esclusiva, della mobilità urbana.

In un quadro tanto mutevole non è difficile immaginare che all'organizzazione futura del territorio si chiederà la produzione non solo di externalità ambientali, ma, altresì, delle condizioni sociali necessarie a garantire la vivibilità urbana. La quale è chiamata a far fronte ai tanti conflitti, visibili o sommersi, che rigurgitano negli spazi urbani e la cui esistenza postula la formazione di un nuovo capitale sociale attorno al quale ripristinare forme di interazione sociale su cui costruire l'identità individuale e collettiva. Allo stesso tempo, le condizioni che rendono possibile la vivibilità urbana non possono trascurare i tanti effetti prodotti negli anni dai processi di produzione economica e di trasformazione insediativa, e in questo senso fa appello alla creazione e conservazione del capitale naturale a presidio non solo della fornitura di servizi ecosistemici, ma anche della fruizione della collettività.

È questo lo sfondo concettuale in cui pare doversi collocare la nozione di rigenerazione urbana e, per riflesso, di contesto di vita; e in questa prospettiva, seppur problematica ed incerta, soprattutto due appaiono i concetti chiamati a fare da cornice giuridica di sintesi: quelli di bene comune e di qualità urbana<sup>68</sup>. Il primo appare, almeno allo scrivente, nozione tuttora più presupposta che dimostrata<sup>69</sup>, laddove la seconda sembra, seppur in potenza, esprimere maggiore pregnanza.

<sup>68</sup> Sulla correlazione tra rigenerazione e qualità urbana, L. Bellicini, *Rigenerazione urbana sostenibile*, cit.

<sup>69</sup> Si richiama, tra le molte altre, l'opinione di M. Luciani, *Una discussione sui beni co-*

La qualità urbana appare senza dubbio una finalità della rigenerazione quale disciplina strumentale al diritto ad una città vivibile nella sua dimensione di vita comunitaria<sup>70</sup>. La città, nozione sinora poco frequentata dal diritto urbanistico e non identificabile con il singolo agglomerato urbano<sup>71</sup>, sembra acquisire una rilevanza giuridica che trascende la mera logica edilizia e, a partire dai principi di coesione sociale e territoriale e di integrazione<sup>72</sup>, guarda alla necessità di enucleare veri e propri diritti urbani strumentali alla tutela di diritti fondamentali quali forme di deterrenza nei riguardi delle tante forme di smarrimento identitario e polarizzazione sociale<sup>73</sup>.

Non è difficile scorgere quale sia nella prospettiva suggerita l'ascendente normativo più prossimo e diretto ai principi del disegno di legge in esame. Si allude alla Convenzione europea del paesaggio, i cui riferimenti – e correlazioni – alla sostenibilità ambientale, al contesto di vita ed ai processi di democrazia partecipativa spiegano perché essa sia richiamata all'interno del testo riformatore, ancorché in una dimensione complessivamente tuttora poco valorizzata<sup>74</sup>. È quella, infatti, la sede normativa in cui ritrovare la chiara affermazione dei principi di coesione e integrazione sociale, riferibili

*muni*, in *Dir. soc.*, 2016, 375 ss. e di V. Cerulli Irelli, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Torino, Giappichelli, 2022, 176 ss.

<sup>70</sup> Si richiama S. Ganzerla e G. Mangialardi, *Esperienze europee di costruzione di Agende per la sostenibilità urbana*, in *Sesto rapporto sulle città, Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, cit., 77 ss.; sul diritto alla città quale dimensione unitaria di diritti tradizionali, G.M. Labriola, *Città e diritto. Brevi note su un tema complesso*, in *Ist. fed.*, 2018, 23 ss.; sul tema nella prospettiva dell'ordinamento internazionale ed europeo, M.G. Della Scala, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 794 ss.; in tema, alla luce di quanto dichiarato nella New Urban Agenda dell'ONU del 2016, si richiamano le osservazioni di G. Gardini, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., 83 ss.

<sup>71</sup> Sulla città e lo sradicamento dalla dimensione comunitaria di vita urbana prodotto in tempi recenti dal sistema di produzione e dal mercato si richiamano le osservazioni di M. Cacciari, *La Città*, Rimini, Maggioli, 2021, 25 ss.; sul concetto di città e la sua crescente rilevanza giuridica, J-B. Auby, *La città, nuova frontiera del diritto amministrativo?*, in *Riv. giur. urb.*, 2019, 19 ss.

<sup>72</sup> Sul principio di coesione politico-territoriale, P. Portaluri, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in *federalismi.it*, 2016.

<sup>73</sup> Sulla necessità che il diritto urbanistico garantisca il 'diritto alla città' inteso come fascio di pretese volte a rafforzare diritti costituzionali quali il diritto all'abitazione, al lavoro, all'istruzione e all'assistenza, E. Boscolo, *Le periferie in degrado (socio-culturale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, cit., 66 ss.; sulla connessione dei diritti urbani con gli artt. 2 e 3, c. 2, Cost., A. Perrone, *Il diritto alla rigenerazione urbana dei brownfields in una prospettiva di fiscalità circolare*, in *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 365 ss.

<sup>74</sup> Sull'influenza della Convenzione sulla pianificazione territoriale di alcuni Paesi europei, si rinvia a G.F. Cartei e S. Civitarese Matteucci, *The Impact of European Landscape Con-*

## note critiche a margine di un disegno di legge

tanto agli spazi urbani quanto a quelli rurali<sup>75</sup>, ed è sempre la Convenzione che raccoglie e restituisce l'afflato culturale rintracciabile nelle numerose carte urbane europee e nei documenti dell'Unione europea che, fin dalla fine del secolo scorso, sono state il frutto di una elaborazione sempre più convergente sui principi di sostenibilità ambientale e qualità urbana oggi al centro dei problemi attuali della pianificazione territoriale<sup>76</sup>.

### *Abstract*

*Urban Regeneration is an expression contained in the Italian National Recovery and Resilience Plan and in a bill which is currently under examination in one of the two branches of the Italian Parliament (Senato della Repubblica). The subject is very controversial because the Italian Urban Law suffers the absence of an updated national discipline on the topic. The bill covers a very extensive set of contents and the most relevant of them are analysed and criticized in the article. The last part of the essay focuses on the future of the still in force Urban planning Law and its evolutions in the light of the urban regeneration processes.*

*vention on Landscape Planning in Spain, Italy and England, in Journal of Environmental Law, 2022 in corso di pubblicazione.*

<sup>75</sup> Principi tutti connessi al concetto di qualità urbana, secondo quanto afferma anche L. Bellicini, *Rigenerazione urbana sostenibile*, cit.

<sup>76</sup> Sulla città del futuro nella prospettiva urbana europea, E. Carloni, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro delle città*, cit., 256 ss.; sui profili dei legami tra le carte europee e il documento dell'Unione europea e la rigenerazione, T. Favaro, *Dai brownfields alle smart cities. Rigenerazione urbana e programmazioni digitalmente orientate*, in *Diritto e rigenerazione dei brownfields*, cit., 173.; S. Vuoto, *Riquilificazione territoriale e regime dei vincoli*, ivi, 160.

