



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

La disciplina della rigenerazione urbana nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017.

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

La disciplina della rigenerazione urbana nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017 / Gian Franco Cartei. - In: RIVISTA GIURIDICA DI URBANISTICA. - ISSN 0394-8420. - STAMPA. - (2020), pp. 321-342.

Availability:

This version is available at: 2158/1214671 since: 2020-11-02T16:03:28Z

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

RIVISTA GIURIDICA DI URBANISTICA

Diritto e Territorio

2/2020

Numero monografico
Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio
nella legge regionale n. 24 del 2017



DIRETTA DA
Gherardo Bergonzini
Patrizia Marzaro

ME
MAGGIOLI
EDITORE

ISSN 0394-8420

Hanno collaborato a questo numero:

ENRICO AMANTE, sostituto procuratore generale presso la sezione giurisdizionale per l'Umbria della Corte dei Conti

TOMMASO BONETTI, professore associato di Diritto amministrativo nell'Università di Bologna

EMANUELE BOSCOLO, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università dell'Insubria

GIAN FRANCO CARTEI, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Firenze

GIORGIO CONTI, professore aggregato di Diritto amministrativo nell'Università di Parma

MARCO DUGATO, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Bologna

GABRIELE FARRI, avvocato, dottore di ricerca e cultore della materia di Diritto amministrativo nell'Università di Parma

GIUSEPPE MANFREDI, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza

PATRIZIA MARZARO, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Padova

GIORGIO PAGLIARI, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università di Parma

STEFANIA PEDRABISSI, professore aggregato di Diritto dell'ambiente nell'Università di Parma

GIUSEPPE PIPERATA, professore ordinario di Diritto amministrativo nell'Università IUAV di Venezia

CLEMENTE PIO SANTACROCE, professore associato di Diritto amministrativo nell'Università di Padova

STEFANIA VASTA, professore associato di Diritto amministrativo nell'Università di Parma

Indice n. 2/2020

SOMMARIO

PARTE PRIMA – APPROFONDIMENTO

EMILIA-ROMAGNA: TUTELA E USO DEL TERRITORIO NELLA LEGGE REGIONALE N. 24 DEL 2017

(a cura di Giorgio Pagliari)

GIORGIO PAGLIARI, <i>La legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2017, n. 24 tra vecchi e nuovi modelli pianificatori: una legge di transizione e per la transizione.</i>	248
GIORGIO CONTI, <i>Principi e obiettivi generali della l. reg. Emilia-Romagna n. 24 del 2017 (artt. 1 e 2)</i>	268
EMANUELE BOSCOLO, <i>La limitazione del consumo di suolo (artt. 5-6)</i>	297
GIAN FRANCO CARTEI – ENRICO AMANTE, <i>La disciplina della rigenerazione urbana nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017</i>	321
EMANUELE BOSCOLO, <i>La sostenibilità ambientale e territoriale dei piani (artt. 18-23)</i>	343
MARCO DUGATO – TOMMASO BONETTI, <i>Il livello di pianificazione urbanistica comunale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna: un salto di qualità?</i>	370
TOMMASO BONETTI, <i>La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità</i>	382
GIUSEPPE MANFREDI, <i>Il procedimento di pianificazione (artt. 43-47)</i>	398
GABRIELE FARRI, <i>Accordi operativi, procedimento unico e strumenti negoziali nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24 del 2017</i>	413
STEFANIA PEDRABISSI, <i>Le misure di semplificazione del sistema dei piani (artt. 48-52)</i>	500
CLEMENTE PIO SANTACROCE, <i>La partecipazione dei cittadini alla pianificazione urbanistica e territoriale nella legge regionale Emilia-Romagna n. 24 del 2017: quale modello?</i>	512
PATRIZIA MARZARO, <i>La tutela del paesaggio tra Stato e Regione Emilia-Romagna</i>	553

GIUSEPPE PIPERATA, <i>Il paesaggio nella nuova legge sulla tutela e l'uso del territorio della regione Emilia-Romagna</i>	561
STEFANIA VASTA, <i>Le disposizioni transitorie, l'adeguamento della pianificazione urbanistica vigente e la conclusione dei procedimenti in corso (artt. 3 e 76)</i>	578
CLEMENTE PIO SANTACROCE, <i>Le «norme finali» nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24 del 2017</i>	» 588

APPROFONDIMENTO

**Emilia-Romagna: tutela e uso del territorio
nella legge regionale n. 24 del 2017**

(a cura di Giorgio Pagliari)

La disciplina della rigenerazione urbana nella legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017*

di GIAN FRANCO CARTEI – ENRICO AMANTE

SOMMARIO: 1. L'ascendente normativo della legge regionale n. 24 del 2017. – 2. Anamnesi della disciplina contenuta nella legge regionale n. 24 del 2017: il nuovo modello di sviluppo urbano. – 3. Linee tematiche della legge regionale n. 24 del 2017: il ruolo della rigenerazione nella pianificazione. – 4. L'ampia gamma di strumenti messi in atto per favorire la rigenerazione urbana: qualificazione edilizia, ristrutturazione urbanistica, addensamento o sostituzione urbana. – 5. In particolare: gli incentivi urbanistici (art. 8). – 6. Segue: gli standard urbanistici differenziati (art. 9). – 7. Le semplificazioni procedurali per gli interventi di riuso e rigenerazione urbana (art. 11). – 8. Gli incentivi alla rigenerazione da parte della Regione. – 9. La promozione della qualità ambientale ed architettonica degli interventi di rigenerazione urbana. – 10. Le opere incongrue. – 11. Gli usi temporanei. – 12. Conclusioni. Verso uno statuto della rigenerazione urbana.

1. – A lungo negletta tra le formule che hanno scandito nel tempo i tentativi del legislatore statale di fornire strumenti di recupero di situazioni di degrado edilizio, l'espressione rigenerazione urbana sembra conoscere di recente maggior fortuna grazie ad alcuni orientamenti della legislazione regionale, tra i quali una posizione di preminenza ricopre la legge in commento.

Prima di entrare nel merito dell'analisi del testo normativo merita formulare talune precisazioni, giacché di rigenerazione urbana si parla da tempo trattandosi di materia ben presente nella letteratura ed esperienza urbanistica europea e nazionale. L'Europa è, infatti, disseminata di esperienze di rigenerazione, alcune delle quali hanno cambiato il volto non di singole aree o quartieri, ma -si pensi a Bilbao, Berlino e Londra- di intere città. Dal canto suo, l'Italia ha sinora seguito un percorso diverso molto più legato alle enunciazioni verbali che alle loro pratiche realizzazioni. Del resto, sulla materia a lungo ha pesato la scala e la varietà degli interventi ad essa riferiti e che hanno riguardato indifferentemente interventi in zone a destinazione industriale o a vocazione residenziale, poste in aree centrali o periferiche, di natura pubblica o privata. Inoltre, ampia è stata la gamma delle finalità perseguite, giacché se la causa efficiente è comunemente individuata in una situazione di degrado, gli scopi

*Il lavoro è frutto di un'elaborazione comune. Ad ogni modo, Gian Franco Cartei ha curato la stesura dei paragrafi 1, 2, 3 e 12, Enrico Amante ha curato la stesura dei paragrafi 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 11.

prefissi spaziano dal recupero edilizio all'inclusione sociale, là dove appare chiaro il rischio che l'espressione affievolisca nella dimensione rarefatta delle dichiarazioni ottative .

Ma sulla sorte incerta della rigenerazione urbana hanno pesato anche altri fattori. Il primo riferimento d'obbligo è costituito dall'assenza di una disciplina di riferimento statale che funga da parametro per il legislatore regionale. Occorre sul punto evitare ogni fraintendimento: leggi statali che mirassero a forme di recupero edilizio non sono mancate a far data dalla legge 5 agosto 1978, n. 457 ed alle relative previsioni sui piani recupero¹. E ad analoga finalità di riqualificazione in una prospettiva di sviluppo urbano risultano rivolti, altresì, i *programmi integrati di intervento* previsti dalla disposizione contenuta nell'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179, la cui pluralità di funzioni e l'integrazione di diverse tipologie di intervento hanno per oggetto la riorganizzazione urbana e ambientale di intere parti del territorio comunale². Ai sensi della norma di cui all'art. 2, secondo comma, della legge n. 179/1992 il d. m. 21 dicembre 1994 ha poi previsto i *programmi di riqualificazione urbana* aventi ad oggetto il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificatamente identificati attraverso proposte unitarie il recupero edilizio e funzionale di ambiti urbani specificatamente identificati attraverso proposte unitarie³.

In realtà, la disciplina della rigenerazione urbana, almeno per come tradizionalmente è intesa⁴, è prevista dalla disposizione di cui all'art. 5, commi 9 e ss., del d. l. 13 maggio 2011, n. 70, secondo cui: "Al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché

(1) Come rileva di recente P. URBANI, *La rigenerazione urbana: la posizione del giurista*, Astrid, 2017; *amplius* si veda A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana (Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 3 ss.

(2) P. URBANI e S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico* (Organizzazione e rapporti), Torino, Giappichelli, 2013, p. 185 ss.

(3) Sulla disciplina dei programmi di riqualificazione urbana, C. VITALE, *Programmi di riqualificazione urbana*, in *Codice di edilizia e urbanistica*, a cura di S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE, Torino, Utet, 2013, p. 511 ss.

(4) Nelle leggi, infatti, si è parlato, talora senza sufficiente chiarezza, di riqualificazione, riabilitazione, recupero, riuso, riconversione e, da ultimo, di rigenerazione.

di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili, le Regioni, approvano entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti"⁵. Come si vede la disposizione in esame, lungi dall'esprimere un disegno normativo compiuto, costituisce un rinvio ai compiti – e agli scarsi mezzi – del legislatore regionale, il quale non per caso ha risposto con ritardo alla sollecitazione di quello statale.

2. – Se il legislatore statale è stato parco di indicazioni, molte sollecitazioni sono provenute da un altro fattore: la crisi ambientale dell'assetto territoriale e le esternalità negative dell'uso del suolo.

La tradizionale concezione del territorio di luogo vocato alle trasformazioni territoriali sta progressivamente, infatti, cedendo il passo ad una nozione di territorio quale collettore e vettore di servizi ecosistemici che ha il suo perno nella nozione di suolo, inteso non tanto nella sua dimensione idraulica e idrogeologica, quanto quale autonomo bene ambientale⁶. È in questo senso che la disciplina della rigenerazione appare tributaria della tematica del contenimento del consumo di suolo da tempo

(5) B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, a cura di F. DI LASCIO e F. GIGLIONI, Bologna, il Mulino, 2017, p. 183 ss.

(6) Come noto, secondo la norma contenuta nell'art. 5, comma primo lett. V – *quater*, del Codice dell'ambiente il suolo è "lo strato più superficiale della crosta terrestre situato tra il substrato roccioso e la superficie. Il suolo è costituito da componenti minerali, materia organica, acqua, aria e organismi viventi". E, seppur con riferimento alla parte terza del Codice, relativa alla difesa del suolo e alla tutela delle acque, il termine comprende "anche il territorio, il sottosuolo, gli abitati e le opere infrastrutturali"; sull'autonoma rilevanza giuridica del suolo, W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, in *Dir. Pub.*, 2016, p. 81 ss.

oggetto di analisi da parte della Commissione Europea⁷. Esiste, infatti, un nesso di presupposizione tra lo sviluppo nel dibattito pubblico e specialistico della problematica relativa agli effetti della dispersione urbana a fini edilizi o infrastrutturali sull'equilibrio ambientale e la necessità di recupero e trasformazione delle aree urbane in condizioni di abbandono o degrado a fini di rigenerazione.

Malgrado l'esito negativo in cui è incorsa la proposta di direttiva-quadro del 2006, gli atti e documenti adottati dalla Commissione in materia di occupazione e impermeabilizzazione del suolo hanno posto all'attenzione pubblica quale deve essere il palinsesto tematico dell'agenda territoriale: una nozione di governo del territorio, la quale abbandoni la tradizionale vocazione espansiva, ed una concezione di pianificazione fondata su analisi preventive di sostenibilità ambientale e sulle risorse territoriali rimaste inutilizzate a livello locale⁸. A ciò si aggiunga la nuova visione di città che proviene dai documenti della medesima Commissione in materia di agenda urbana, in cui lo sviluppo del territorio è declinato in termini di sostenibilità, inclusione sociale e riduzione del consumo di suolo⁹. Il punto di intersezione delle due prospettive è facilmente individuabile: una politica urbana che faccia perno sulla conservazione e protezione del suolo agronaturale e sull'attività di recupero e rigenerazione urbana. Inevitabile la chiamata in causa delle competenze legislative regionali.

Analoghi sono stati gli effetti prodotti a livello nazionale dai tentativi del legislatore statale di dotare l'ordinamento nazionale di una legge in materia di consumo di suolo. Anche in questo caso l'*iter* del disegno di legge in materia di consumo di suolo della

(7) La questione urbana e le politiche pubbliche concernenti le città costituiscono oggetto di analisi in numerosi documenti dell'Unione Europea ancora prima del *Libro verde sull'ambiente urbano* del 1990; si richiama L. GRAZI, *L'Europa e le città [La questione urbana nel processo di integrazione europea (1957-1999)]*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 23 ss.; G. F. CARTEI, *Il consumo di suolo la prospettiva dell'Unione Europea*, in *Contenere il consumo di suolo (Saperi ed esperienze a confronto)*, a cura di G. F. CARTEI e L. DE LUCIA, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, p. 45 ss.

(8) Spunti in E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, a cura di F. DI LASCIO e F. GIGLIONI, Bologna, il Mulino, 2017, p. 155 ss.

(9) Si v. *Territorial Agenda of the European Union 2020 (Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions)*, 2011.

scorsa legislatura non ha visto la conclusione¹⁰. Ad ogni modo, il dibattito pubblico che ne è seguito ha contribuito a mantenere alta l'attenzione sul tema nelle sedi istituzionali, incluse ovviamente quelle regionali. Ed è stato in quel testo che la rigenerazione ed il riuso, definite al pari del contenimento del consumo "principi fondamentali della materia del governo del territorio", ricevono una definizione che sembra una sintesi sistemica dei futuri compiti della rigenerazione urbana, intendendosi, infatti, con essa "un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate, compresi gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana [...] che persegua gli obiettivi della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e di realizzazione di adeguati servizi primari e secondari".

In tale prospettiva non sorprende l'evoluzione conosciuta di recente dalla nozione costituzionale di governo del territorio, sempre più affrancata dalla vocazione incrementale propria della n. 1150 del 1942, e sempre più tributaria di un'idea di territorio quale risorsa limitata e minacciata dai numerosi processi di deindustrializzazione e delocalizzazione¹¹. Ne reca conferma la legislazione regionale, la cui espressione di punta è costituita dalla medesima legge emiliana n. 24 del 2017 per l'evidente sforzo di preservare il territorio dai processi di dispersione e frammentazione urbana, secondo quanto, del resto, ha rilevato una nota pronuncia del giudice amministrativo, giusta la quale la nozione di governo del territorio deve essere intesa quale sviluppo complessivo ed armonico del medesimo in cui la potenzialità

(10) Su cui G. F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, diretto da P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, Padova Cedam, 2015, p. 811 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà*, cit., p. 120 ss.

(11) P. CHIRULLI, *La pianificazione urbanistica tra esigenze di sviluppo e riduzione del consumo di suolo: la riqualificazione dell'esistente*, in questa *Rivista*, 2015, p. 595; sulle trasformazioni della nozione di governo del territorio, G. MORBIDELLI, *Il governo del territorio nella Costituzione*, in *Governo del territorio e Autonomie territoriali*, a cura di G. SCIULLO, Bologna, Bonomia University Press, 2010, p. 11 ss.

edificatoria dei luoghi deve coniugarsi con altri valori o interessi quali quelli ambientali, paesaggistici e della salute¹².

D'altro canto, non possono neppure sottacersi gli sviluppi che nel tempo ha conosciuto la disciplina paesaggistica. Abbandonata la venatura eminentemente estetica di matrice crociana e ridimensionata la nozione di paesaggio quale quadro naturale ed incontaminato, allo stato, campeggia una concezione di paesaggio quale vettore di numerosi interessi territoriali affidati ad una disciplina di piano che trascende la dimensione classificatoria dei vincoli posti a tutela dei singoli beni. Con la conseguenza che nella disciplina di cui agli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio appare espresso il riferimento al minor consumo di suolo ed agli interventi di recupero e riqualificazione delle aree compromesse e degradate. E, in questo senso, costituisce una nota dolente che la regione Emilia-Romagna non abbia accompagnato alla legge n. 24 del 2017 l'*iter* di approvazione del proprio piano paesaggistico.

Volendo proporre una sintesi in cui collocare la disciplina della rigenerazione due paiono i profili principali cui appellarsi. Da un alto, affiora una concezione del territorio, la quale supera le note distinzioni tra le materie dell'urbanistica, paesaggio e ambiente, tra pianificazione generale e di settore, e raccoglie nel governo del territorio una parte delle funzioni innanzi attribuite alle discipline speciali. In tale concezione prevale l'aspetto conservativo del territorio, all'uopo decomposto sotto la lente delle invarianti strutturali e delle componenti dell'equilibrio ambientale, e la sua sostenibilità ecologica¹³. Dall'altro lato, cresce la consapevolezza che la dimensione ecologica del governo del territorio impone sempre più che la politica urbana sia una politica pubblica, come tale promossa, in supplenza dello Stato, dalle amministrazioni regionale e locale. In tal senso un segnale profetico e di conferma sembra provenire dall'impostazione concettuale che ha sotteso la Convenzione europea del paesaggio del 2000, la quale ha individuato nella nozione di

(12) Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710.

(13) Con riferimento alla città pone la sostenibilità quale elemento della sua identità secondo un percorso interpretativo diverso, ma non molto distante da quello seguito nelle presenti note, J. B. AUBY, *Droit De La Ville. Du fonctionnement juridique des villes au droit à la Ville*, Paris, Lexisnexis, France, 2013, 3 ss.

paesaggio l'importanza del contesto di vita di tutti coloro che ne fanno parte¹⁴.

Una indicazione in questo senso proviene dalla crescente rilevanza delle forme di sostegno economico regionale agli interventi di rigenerazione¹⁵, seppur, occorre riconoscere, di efficacia non sempre attendibile. In taluni casi, infatti, si rimette ai singoli comuni la facoltà di prevedere la riduzione degli oneri di urbanizzazione¹⁶, in altri si fa riferimento a forme di cofinanziamento o incentivo, o ancora alla previsione di un titolo preferenziale per l'attribuzione di finanziamenti regionali¹⁷, in altri casi, invece, la disciplina contempla una disciplina dettagliata prevedendo varie forme di incentivazione consistenti in riduzioni degli oneri urbanistici o vere e proprie esenzioni, previsioni di diritti edificatori o altre premialità edilizie, trasferimenti di volumetrie e la concessione di contributi regionali agli enti locali¹⁸. A ciò merita aggiungere le misure di semplificazione procedurale talora previste nella legislazione regionale e presenti anche nella legge r. n. 24 del 2017 della legge dell'Emilia-Romagna¹⁹.

3. – La legge regionale dell'Emilia-Romagna si inserisce sul solco di un manipolo di leggi regionali accomunate dall'intento di promuovere una nozione di governo del territorio più attenta alla fragilità dei suoi equilibri ambientale²⁰. Come noto, la

(14) Sulla pluralità semantica del termine paesaggio nella Convenzione, D. SORACE, *Paesaggio e paesaggi della Convenzione europea*, in *Convenzione europea e governo del territorio*, a cura di G. F. CARTEI, Bologna, il Mulino, p. 17 ss.

(15) Per una rassegna, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Ist. Fed.*, 2017, p. 663 ss.

(16) Ad es. si v. art. 127, legge r. Toscana n. 65/2014; si richiama V. CHIERRONI e L. BELLI, *op. ult. cit.*, p. 698 ss.

(17) Si richiama l'art. 7, comma 5 e 6, della legge r. Veneto n. 14/2017; su tale profilo si richiamano E. CAUCCI e D. SIGNOR, in *Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana*, *cit.*, p. 130.

(18) Artt. 7 ss. legge r. Emilia-Romagna n. 24/2017; già l'art. 5 del d. l. n. 70/2011 prevede che le leggi regionali prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari [...].

(19) B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, *cit.*, p. 206.

(20) A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana (Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 60 ss.

legislazione regionale ha attraversato nel tempo varie fasi²¹. Dalle leggi ispirate alla cultura del piano ed al modello dello *zoning* ereditato dalla legge del 1942, si è progressivamente passati, infatti, per varie stagioni che hanno conosciuto, a fianco dell'esperimento di nuovi modelli pianificatori, il progressivo esaurimento dell'emergenza abitative e gli effetti espansivi della domanda speculativa prodotta dalla rendita immobiliare-finanziaria²². Ciò che ha prodotto, oltre al fenomeno della dispersione abitativa, i problemi legati ai vuoti urbani ed agli effetti di una edilizia di bassa qualità. Con la conseguenza che l'attuale ciclo immobiliare si caratterizza per una minore domanda di nuova costruzione ed una maggiore attenzione ai problemi legati alla trasformazione e riqualificazione del costruito. L'attenzione per la rigenerazione urbana di alcuni legislatori regionali nasce da qui²³.

L'analisi esegetica del testo legislativo non può prescindere, pertanto, da una considerazione di mero fatto che della legge costituisce il presupposto storico: l'inadeguatezza della precedente legge n. 20 del 2000. Al netto di ogni considerazione relativa al modello di pianificazione, la legge del 2000 rifletteva, infatti, l'impostazione tipica del suo tempo, legata ancora ad una vocazione espansiva dello sviluppo urbano che, sulla spinta da un'eccezionale speculazione immobiliare e finanziaria, ha prodotto, specie in regioni come quella emiliana²⁴, un eccezionale

(21) Sulla periodizzazione della legislazione regionale si richiama E. BOSCOLO, *La limitazione del consumo di suolo*, in questa *Rivista* nel commento sulla parte delle disposizioni in materia di contenimento del consumo di suolo; per una rassegna della legislazione in materia di rigenerazione, G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, p. 655 ss.

(22) Si richiama la ricostruzione di L. BELLICINI, *Immobiliare, debito, città: sui primi dieci anni del XXI secolo*, in *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, a cura di G. DEMATTEIS, Venezia, Marsilio Editori, 2011, p. 89 ss.

(23) Da distinguere rispetto alla riqualificazione, riferita agli interventi su singoli tessuti edilizi, come rileva E. BOSCOLO, *La riqualificazione urbana: una lettura giuridica*, in *urban@it*, p. 7; sul carattere innovativo della rigenerazione rispetto alla riqualificazione, R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2014, p. 247.

(24) Sulla gravità della situazione della regione Emilia-Romagna merita richiamare il Documento di lavoro dei servizi della Commissione Europea, 15 maggio 2012, *Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo*, SWG(2012) 101 final/2, in cui si riferisce che: «circa il 95% dell'occupazione di terreno verificatasi fra il 2003 e il 2008 ha riguardato i suoli delle pianure fertili che coprono solo metà della superficie regionale».

processo di urbanizzazione, industrializzazione e infrastrutturazione²⁵. La caduta dei margini di rendimento dell'investimento immobiliare rispetto alle altre attività economiche a seguito della crisi ha contribuito ad un ripensamento del modello sinora seguito e responsabile di noti fenomeni di dispersione urbana e di un uso del territorio privo di un'adeguata considerazione dei problemi legati al cattivo uso del territorio.

In verità, traspare dal disegno legislativo una valutazione negativa del vecchio processo di piano. Il modello basato sulla scomposizione tra piano strutturale comunale e regolamento urbanistico ed edilizio si è rivelato, infatti, meno virtuoso e assai più complesso del previsto. Ma, ai fini della presente analisi, occorre soffermarsi sul profilo più aderente al tema del presente commento, costituito dalla rigenerazione urbana.

Sotto tale profilo non è difficile individuare nella legge un'endiadi: contenimento del consumo di suolo e rigenerazione del territorio urbanizzato. Sono, infatti, questi gli obiettivi che l'art. 1, secondo comma, della legge pone in rapporto di stretta complementarietà²⁶, cui la legge dedica rispettivamente i capi II (art. 5-6) e III (art. 7-17). E non pare un riferimento secondario l'accostamento tra la rigenerazione ed il miglioramento della qualità urbana ed edilizia, cui la norma si richiama e che, a dire il vero, echeggia quanto già affermato dalla Commissione Europea allorché ha posto la vivibilità e qualità della vita dei centri urbani quale strumento per contrastare il consumo di suolo agricolo. Anzi sembra possibile sostenere che la rigenerazione urbana nella prospettiva della legge ha quali finalità ultime proprio la vivibilità urbana e la sostenibilità ambientale, secondo quanto afferma la norma di cui all'art. 7, primo comma. Del resto, in tal senso vanno declinati gli obiettivi della rigenerazione – riduzione dei consumi idrici ed energetici, bonifica dei suoli inquinati, riduzione delle aree impermeabili, aumento del verde urbano, miglioramento della raccolta differenziata dei rifiuti,

(25) L. BELLICINI, *Immobiliare, debito, città: sui primi dieci anni del XXI secolo, cit.*, p. 77 ss.

(26) In verità, complementari con quelli menzionati appaiono, altresì, gli altri obiettivi enunciati dalla norma quali la tutela e valorizzazione delle caratteristiche ambientali e paesaggistiche del territorio, la tutela e valorizzazione dei territori agricoli e tutela e valorizzazione degli elementi storici e culturali del territorio regionale.

sviluppo della mobilità sostenibile – come elencati dalla disposizione del comma successivo.

Nella medesima prospettiva si collocano gli interventi della rigenerazione, che, al pari degli obiettivi, sono estremamente ampi abbracciando interventi di demolizione, ricostruzione, nuova costruzione, densificazione, e l'inserimento di nuove funzioni, di edilizia residenziale sociale e di spazi e strutture di servizio pubblico. Non sorprende, pertanto, alla luce della natura dell'ampiezza degli interventi di rigenerazione, che sia la pianificazione territoriale a regolarne i processi e le modalità di intervento, dalla qualificazione edilizia all'addensamento e sostituzione urbana²⁷. In tale prospettiva fondamentale appare la disciplina posta dal piano urbanistico generale (*PUG*), il quale, ai sensi dell'art. 31, ha per obiettivi prioritari la rigenerazione del territorio urbanizzato, la riduzione del consumo di suolo e, mediante l'individuazione del perimetro del territorio urbanizzato, la limitazione di ulteriore espansione edilizia.

In realtà, per comprendere meglio l'importanza ricoperta dalla rigenerazione occorre tenere presenti due elementi che investono la disciplina del *PUG*: l'individuazione del perimetro del territorio urbanizzato di competenza comunale e il dimensionamento massimo complessivo per le future previsioni insediative in espansione stabilito dalla Regione²⁸. La limitazione dell'espansione edilizia al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato ed il dimensionamento regionale spingono per la definizione della rigenerazione quale alternativa privilegiata per gli interventi edificatori. In questo senso un ruolo affatto primario ricoprono le previsioni normative sugli incentivi urbanistici previsti per la rigenerazione urbana.

4. – Il *plafond* di strumenti messi a disposizione del pianificatore comunale dalla legge 24/2017 è ricco e tocca tutti i punti critici concernenti l'attuazione della rigenerazione urbana²⁹.

Gli artt. 8 e ss. della legge regionale mettono a disposizione

(27) Si richiama la norma di cui all'art. 7, quarto comma, legge r. n. 24 del 2017.

(28) Rispettivamente artt. 31 e 5-6 della legge.

(29) Sui quali cfr. G.F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALAQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*, Rimini 2018 e i riferimenti bibliografici ivi indicati.

degli Enti locali, nell'intento di favorire politiche e programmazioni di rigenerazione urbana, incentivi di natura urbanistica (quali l'esonero dal contributo straordinario, la riduzione del contributo di costruzione, gli incentivi volumetrici ed altre premialità collegate al raggiungimento di standard ambientali e/o architettonici), la possibilità di standard differenziati (compresa la possibilità di deroga al DM 2 aprile 1968, n. 1444, ove il decremento delle dotazioni si riveli necessario per consentire la rigenerazione urbana); sono inoltre previste concrete semplificazioni procedurali, sia in riferimento ai procedimenti pianificatori che alla fase edilizia, dove è prevista la SCIA come titolo per l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana; sono inoltre disposte altre misure promozionali di varia natura, quali contributi finanziari regionali, la scomputabilità dei costi conseguenti all'esperimento di forme concorsuali di architettura e progettazione partecipata, nonché la possibilità – assai attuale – dei c.d. usi temporanei.

La rapida ricognizione delle misure incentivanti già dà conto del tentativo del Legislatore regionale di offrire agli Enti locali tutti e proprio tutti gli strumenti per favorire quanto possibile la programmazione ed attuazione concreta di interventi di rigenerazione urbana.

Prima di passare in rassegna le singole misure incentivanti messe in atto, è opportuno premettere che la disciplina regionale si fa carico di offrire anche un quadro definitorio entro il quale ricomprendere, per diritto positivo, gli interventi di rigenerazione: l'art.7, comma 4, della legge ricomprende espressamente entro il *genus* rigenerazione urbana gli interventi di qualificazione edilizia, di ristrutturazione urbanistica, di addensamento o sostituzione edilizia, secondo una tassonomia propria dell'ordinamento regionale, che può accumunare in sé più interventi edilizi di cui all'art. 3 del TUE.

In particolare, gli interventi di "qualificazione edilizia" costituiscono una sorta di statuto minimo della proprietà immobiliare, perché tendenzialmente sempre ammessi, e consistenti nella riqualificazione energetica, sismica, ambientale, di fabbricati che presentano scarsa qualità edilizia, in quanto non soddisfano i requisiti minimi di efficienza energetica, sicurezza sismica, abbattimento delle barriere architettoniche, igienico-sanitari e di sicurezza degli impianti, previsti dalla normativa vigente.

La definizione degli interventi di “ristrutturazione urbanistica”, è invece rinviata alla lettera h) dell’allegato alla legge regionale 30 luglio 2013, n. 15: tuttavia, la legge 24/2017 ricomprende nell’istituto anche gli interventi di costruzione e successiva demolizione, soggetti a permesso di costruire convenzionato, oggetto di specifica previsione all’art. 13 della medesima fonte regionale. Si tratta di un istituto complesso, la cui finalità è “*consentire la continuità d’utilizzo del patrimonio edilizio esistente fino alla conclusione dei lavori di costruzione degli edifici destinati a sostituirli*”, mediante la realizzazione di nuove edificazioni con successiva dismissione e demolizione dell’edificio originario. Nella convenzione che regola le modalità di attuazione degli interventi “*che si debbono comunque realizzare e concludere secondo il cronoprogramma previsto dalla convenzione urbanistica*”, devono essere disciplinate le garanzie fideiussorie necessarie ad assicurare la completa realizzazione, anche per stralci, del programma di interventi, al fine di evitare che un’esecuzione incompleta dall’intervento determini la permanenza delle preesistenze successivamente all’ultimazione delle nuove edificazioni.

Infine, sono ricompresi *ex lege* nella rigenerazione urbana gli interventi di “addensamento o sostituzione urbana”, consistenti nei processi di riqualificazione anche incrementali, che, con particolare riferimento ad aree strategiche della città ovvero ad aree degradate, marginali, dismesse o di scarsa utilizzazione edificatoria, prevedono una significativa trasformazione con possibile modificazione del disegno dei lotti, degli isolati, degli spazi aperti e della rete stradale, delocalizzazione degli immobili, demolizione senza ricostruzione di edifici collocati in areali caratterizzati da un’eccessiva concentrazione insediativa.

Al fine di promuovere la realizzazione degli interventi di addensamento o sostituzione urbana, l’art. 15 della legge 24/2017 prevede la predisposizione e aggiornamento da parte dell’Ente locale di un apposito albo degli immobili pubblici e privati resi disponibili per interventi di riuso e di rigenerazione urbana, corredato da appositi elaborati cartografici per renderne agevole l’individuazione. In tale albo sono individuati, in particolare:

- gli immobili che l’amministrazione comunale destina agli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, con indicazione del prezzo di cessione calmierato;

- gli immobili resi disponibili da altri enti pubblici, previa stipula di apposita convenzione;
- gli immobili che i proprietari interessati, attraverso la stipula di apposita convenzione, si impegnino per almeno cinque anni a cedere al Comune o a terzi attuatori ad un prezzo calmierato rispetto a quello di mercato.

Pertanto, nell'ordinamento regionale il *genus* rigenerazione urbana si articola in tre distinte *species*, costituite dagli interventi di qualificazione edilizia, ristrutturazione urbanistica, addensamento o sostituzione urbana: la riconduzione di un'area da parte dello strumento urbanistico ad una di queste casistiche consente di accedere a (tutti o parte de) gli incentivi per la rigenerazione urbana.

5. – L'art. 8 della legge enumera i principali strumenti incentivanti.

In primo luogo, è meritoriamente esclusa l'applicabilità del c.d. contributo straordinario³⁰ per gli interventi interni al perimetro del territorio urbanizzato aventi finalità di rigenerazione urbana.

È noto, difatti, che il contributo che l'art. 16, comma 4, lett. d-ter) del TUE, introdotto nel 2014, impone di prelevare ai privati – in misura di almeno la metà – il plusvalore conseguente alla nuova conformazione: tale prelievo costituisce uno dei principali ostacoli alla sostenibilità economica finanziaria delle operazioni di rigenerazione urbana che, se devono essere anche assoggettate a simile abbattimento di rendita per il privato, perdono ogni appetibilità per il mercato (e quindi la concreta possibilità di attuazione).

D'altro canto, l'art. 17, comma 4 – *bis*, del TUE impone agli Enti locali una riduzione “non inferiore al 20%”, sino all'abbattimento integrale, del contributo di costruzione (oneri di urbanizzazione e costo di costruzione) per gli interventi di “densificazione edilizia”, e in genere per la “ristrutturazione, il recupero e il riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione”: la previsione regionale che esclude in radice il contributo straordinario si pone in piena coerenza con i principi desumibili dal Testo unico statale.

(30) Sull'istituto cfr. M. PERCOCO, *Analisi economica della plusvalenza ex art. 16 comma 4 del Testo unico dell'edilizia*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 6, 785. Per l'incidenza negativa del contributo straordinario in ottica della rigenerazione, cfr. anche G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici*, cit. 31.

Sempre nell'ottica della sostenibilità economico finanziaria degli interventi di rigenerazione urbana, l'art. 8 della legge regionale impone una riduzione di almeno il 35%, e sino alla totale esenzione, in caso di necessità di bonifiche, degli interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, addensamento o sostituzione urbana all'interno del territorio urbanizzato: anche in questo caso, la finalità appare evidente e condivisibile, e coglie un altro *punctum dolens* della rigenerazione, consistente nei frequenti costi delle bonifiche ambientali presupposte dall'operazione.

Più tradizionali, invece, appaiono gli incrementi di indice attribuibili, sotto forma premiale³¹, agli interventi di rigenerazione urbana: incrementi volumetrici ed indici addizionali finalizzati al miglioramento dell'efficienza energetica, della sicurezza antisismica ovvero al perseguimento delle politiche abitative. Anche in questo caso, tuttavia, la legge è apprezzabile perché non si limita ad enunciare e consentire tali possibili premialità (già ampiamente sperimentate dalla prassi pianificatoria), ma tenta di assicurarne l'attuazione con modalità sperimentali: in primo luogo, le premialità, per espressa previsione (art. 8, comma 2), possono concernere anche altri ambiti del territorio urbanizzato, diversi da quello oggetto di rigenerazione, previa individuazione da parte dello strumento comunale di un ambito discontinuo; soprattutto, tale premialità può essere attribuita, con il consenso delle proprietà interessate, direttamente al soggetto attuatore dell'operazione, il quale beneficerà dei crediti edilizi per altri, diversi interventi (in tal caso la convenzione deve essere trascritta ai sensi dell'art. 2643, comma primo, numero 2-bis, c.c.).

Trova pertanto conferma la ricerca da parte del Legislatore regionale di assicurare *quam maxime* l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana, prevedendosi il possibile ricorso a tutti gli strumenti giuridici e della prassi pianificatoria atti ad assicurare, in concreto, la fattibilità di simili previsioni.

6. – La legge regionale dà attuazione anche all'art. 2 bis del TUE, che – introdotto con d.l. 69/2013 – consente alle regioni di dettare disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444.

(31) Sulla premialità urbanistica, cfr. A. BARTOLINI, *I diritti edificatori in funzione premiale (le c.d. premialità edilizie)*, in questa *Rivista*, 2008, 429.

Come noto, tale previsione del DPR 380/2001 ha dato luogo ad un vivace contenzioso costituzionale³² in tema di distanze minime tra pareti finestrate.

La legge emiliana romagnola recepisce integralmente la delega, al dichiarato fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana.

A tale scopo sono previsti due distinti momenti di attuazione: l'uno a regime, a seguito dell'approvazione da parte della Regione di un apposito atto di coordinamento tecnico, che differenzierà le prestazioni da realizzare nel territorio urbanizzato rispetto a quanto richiesto per i nuovi insediamenti, al dichiarato scopo di "promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana"; l'altro immediato, in attesa dell'emanazione dell'atto tecnico regionale, nel quale i comuni, con i propri strumenti urbanistici, potranno immediatamente differenziare gli standard, nel rispetto dei principi enunciati dallo stesso art. 9 della legge.

Principi che, per inciso, sono talora dirompenti rispetto alla tradizionale gestione degli standard urbanistici, quali ad esempio la possibilità per il piano comunale di:

- prevedere il conferimento, in diritto di superficie, a privati delle aree pubbliche destinate a servizi nelle quali non siano state realizzate, o non siano in corso di realizzazione, dotazioni territoriali, infrastrutture o servizi pubblici, ove "*indispensabili per realizzare interventi di riuso e rigenerazione urbana*";
- derogare ai limiti massimi di densità edilizia ed altezza degli edifici desumibili dagli artt. 7 e 8 del DM 1444/1968, per gli interventi di addensamento o sostituzione urbana;
- derogare ai limiti minimi prescritti dagli artt. 3, 4 e 5 del DM 1444/1968 per la cessione delle dotazioni territoriali, in caso di interventi di ristrutturazione urbanistica e di addensamento o sostituzione urbana;
- derogare alle previsioni in tema standard minimi di parcheggi pubblici e pertinenziali nelle parti del territorio urbanizzato caratterizzate da un'elevata accessibilità sostenibile nelle quali sono previsti interventi di riuso e di rigenerazione urbana "*che escludano o riducano l'utilizzo delle autovetture private*".

(32) Corte Cost., sent. 7 febbraio 2017, n. 41; 15 luglio 2016, n. 178; 3 novembre 2016, n. 231. Sul tema cfr. anche A. DI MARIO, *Standard urbanistici e distanze tra costruzioni tra Stato e Regioni dopo il "decreto del fare"*, in *Urb. e app.*, 2013, 11, 1121.

In buona sostanza, per assicurare la concreta fattibilità degli interventi di rigenerazione urbana ai Comuni è consentita ampia deroga nella gestione dei quantitativi minimi di standard e dei limiti massimi di densità, altrimenti rigidamente ancorati alle datate previsioni del decreto ministeriale del 1968.³³

Un articolo apposito della legge (art. 10) è, poi, dedicato alle possibili deroghe alle distanze minime tra costruzioni contenute nel medesimo DM 1444/1968, con previsione espressamente qualificata prevalente rispetto alle eventuali disposizioni contrastanti contenute negli strumenti comunali vigenti al momento dell'entrata in vigore della stessa legge 24/2017.

In tal caso gli edifici esistenti nel territorio urbanizzato che siano oggetto degli interventi di riuso e rigenerazione urbana *“possono essere demoliti e ricostruiti, all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'art. 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968”*.

Inoltre, per gli eventuali incentivi volumetrici assegnati dal piano, e comunque per gli interventi di addensamento o sostituzione urbana, il piano urbanistico può consentire la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché l'ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, se inferiori.

Si tratta, come evidente, di misure concretamente agevolative degli interventi di densificazione, o comunque di rigenerazione, destinati altrimenti a trovare frequente ostacolo operativo nel necessario rispetto delle distanze minime tra costruzioni recate dal DM del 1968³⁴.

7. – Il *favor* verso la rigenerazione urbana trova applicazione anche nella espressa disciplina delle semplificazioni procedurali, che attengono sia ai procedimenti pianificatori, sia alla fase propriamente edilizia dell'intervento. Tali semplificazioni non operano ove gli interventi ricadano all'esterno del perimetro

(33) Peraltro, è istituito un gruppo di lavoro per la riscrittura del DM.

(34) Sul punto, cfr. G.F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici*, cit., 28 e ss.

del territorio urbanizzato o, comunque, anche se ricadenti entro il territorio urbanizzato, prevedano l'edificazione di aree permeabili prive delle infrastrutture.

Sotto il profilo della valutazione dei piani, è possibile escludere motivatamente (non solo la VAS, ma anche) la verifica di assoggettabilità degli accordi operativi e dei piani attuativi di iniziativa pubblica aventi ad oggetto interventi di riuso e rigenerazione urbana, ove meramente attuativi delle previsioni del PUG: la motivata esenzione deve attestare che lo strumento urbanistico generale ha stabilito una disciplina urbanistica di dettaglio tale da escludere significativi margini di discrezionalità nella predisposizione dell'accordo operativo e del piano attuativo di iniziativa pubblica e che ha valutato compiutamente gli effetti ambientali e territoriali degli interventi previsti (art. 11, comma 1).

Per quanto concerne i profili attuativi, la legge consente al piano generale di individuare gli ambiti soggetti a ristrutturazione urbanistica nei quali l'uso di piccole aree a livello locale, per interventi edilizi e opere di urbanizzazione, è consentito direttamente attraverso permessi di costruire convenzionati, aventi i contenuti di cui all'art. 28 – *bis* del TUE.

Infine, con previsione di principio, la legge assoggetta al regime della segnalazione certificata di inizio attività (anziché del permesso di costruire) tutti gli interventi di nuova edificazione disciplinati da accordi operativi o da piani attuativi di iniziativa pubblica (anche in questo caso, la condizione di operatività della semplificazione e che l'intervento ricada nel territorio urbanizzato).

Si tratta, come evidente, di un'ipotesi di segnalazione certificata d'inizio attività alternativa al permesso di costruire, che il Legislatore regionale individua in forza della facoltà conferitagli dall'art. 22, comma 4, del TUE (secondo cui "*Le regioni a statuto ordinario con legge possono ampliare o ridurre l'ambito applicativo delle disposizioni di cui ai commi precedenti. Restano, comunque, ferme le sanzioni penali previste all'articolo 44*").

8. – Tra i profili critici della rigenerazione urbana va sicuramente ascritta la sostenibilità economico finanziaria degli interventi: rigenerare costa molto di più che edificare *ex novo*.

Consapevole di tale problematica, l'art. 12 della legge 24/2017

prevede un fattivo intervento della Regione Emilia Romagna a sostegno degli interventi di riuso e rigenerazione. A tal fine sono enumerate tre diverse possibilità di sostegno:

- la concessione di contributi agli enti locali o altri enti pubblici per la realizzazione di dotazioni territoriali e il loro ammodernamento e rinnovo, per l’acquisizione di opere incongrue e la loro demolizione o trasformazione, per l’attuazione di opere di bonifica di aree contaminate, per la progettazione a scala urbana degli interventi e l’erogazione di servizi di intermediazione, comunicazione e gestione dei processi partecipativi;
- l’istituzione o partecipazione diretta della Regione ad uno o più fondi immobiliari che attuino interventi di riuso e di rigenerazione urbana “*con priorità per quelli che forniscono servizi di finanziamento, progettazione, realizzazione, gestione e manutenzione degli interventi di rigenerazione di immobili a proprietà diffusa*”;
- l’istituzione di un apposito fondo di garanzia per favorire l’accesso al credito per l’attuazione degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

9. – La nuova legge regionale è attenta alla qualità ambientale ed architettonica delle trasformazioni urbane.

A tal proposito, l’art. 12, comma 4, della l. 24/2017 demanda alla Regione la promozione e diffusione di sistemi di *rating* di sostenibilità delle costruzioni, con certificazione delle caratteristiche e delle *performance*, con riferimento sia a singoli edifici oggetto di interventi di qualificazione edilizia che ad ambiti urbani interessati da interventi di rigenerazione urbana.

Inoltre, la legge impone alla Regione di assicurare che, nella realizzazione degli interventi di riuso e rigenerazione urbana attuati da soggetti privati con il contributo o la compartecipazione della Regione, siano rispettati gli obblighi di inserimento di opere d’arte negli interventi di costruzione o ricostruzione di edifici pubblici, di cui alla legge 29 luglio 1949, n. 717.

La Regione può incentivare anche eventuali iniziative di promozione della cultura urbanistica, con particolare riferimento al riuso e alla rigenerazione delle città, nonché processi di formazione e aggiornamento per i componenti degli uffici di piano.

Nella stessa ottica di promozione della qualità architettonica, anche in chiave partecipativa, l'art. 17 della legge prevede la facoltà (non certo l'obbligo) per gli Enti locali di svolgere appositi concorsi di progettazione o di idee al fine di elevare la qualità dei progetti urbani.

Tali concorsi di architettura possono essere previsti sia nella fase di formazione dello strumento urbanistico, sia nella fase attuativa degli interventi di rigenerazione. Nel primo caso il concorso è finalizzato alla definizione degli indirizzi strategici e delle prescrizioni del PUG circa gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana da realizzare negli ambiti che presentano un particolare valore sotto il profilo paesaggistico, ambientale, architettonico, storico artistico e testimoniale, ovvero nelle aree caratterizzate da una significativa carenza di tali fattori identitari, dalla mancanza di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici o da significative criticità ambientali. Nella fase attuativa, il concorso è invece finalizzato all'elaborazione di progetti urbani attuativi degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana definiti dal piano generale.

In alternativa al concorso di progettazione o di idee, i Comuni possono promuovere lo svolgimento di un processo di progettazione partecipata in sede di elaborazione degli indirizzi strategici e degli obiettivi del PUG e dei contenuti degli accordi operativi, dei piani attuativi di iniziativa pubblica e dei permessi di costruire convenzionati, al fine di assicurare *“il coinvolgimento in prima persona, con modalità attive e socialmente visibili, dei residenti e degli utilizzatori nella ridefinizione degli spazi urbani, delle dotazioni territoriali e dei servizi pubblici che ricadono nel loro territorio di vita quotidiana”*.

Per non compromettere la sostenibilità economico finanziaria degli interventi, la legge prevede anche che i costi di simili forme concorsuali o partecipative possono essere scomputati (fino al massimo del 50% dell'importo sostenuto) dal contributo di costruzione dovuto per gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana.

10. – La legge 24/2017 recepisce e declina anche l'istituto degli interventi di conservazione di cui all'art. 3 – *bis* del TUE, concernenti gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione.

Secondo la disciplina statale³⁵, l'individuazione degli interventi di conservazione nello strumento urbanistico consente all'amministrazione comunale di favorire, in alternativa all'espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta.

La legge regionale potenzia l'istituto, ammettendo il riconoscimento da parte dello strumento urbanistico di diritti edificatori conseguenti alla demolizione dell'edificio incongruo, ovvero attraverso accordi di cessione che prevedano diverse forme di compensazione per il privato.

11. – La rigenerazione urbana può comportare anche l'adibizione temporanea di immobili ad usi diversi dall'attuale: in attesa della riqualificazione complessiva dell'ambito, può rivelarsi comunque opportuno, nell'ottica della rigenerazione del tessuto urbano, consentire un utilizzo temporaneo del bene (si pensi alla destinazione *pro tempore* ad attività sociali o ricreative di un opificio artigianale dismesso, in attesa che le condizioni di mercato consentano una generale risistemazione del compendio)³⁶.

Al fine di promuovere tali utilizzazioni temporanee, l'art. 16 della legge consente al Comune di adibire gli immobili – pubblici o privati – ad usi temporanei per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico: lo scopo dichiarato è attivare processi 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 e culturali.

Per espressa previsione legislativa, l'uso temporaneo non comporta il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate (ed è pertanto esente da oneri) e, in assenza di opere edilizie, è attuato senza titolo abilitativo.

I criteri e le modalità di utilizzo degli spazi destinati uso temporaneo da parte del soggetto gestore sono regolati con apposita convenzione: in caso di edifici pubblici, l'assegnatario deve

(35) Per la quale vedasi, da ultimo, E. AMANTE – L. PAOLI, *L'edilizia privata – Le innovazioni amministrative*, in *Guida normativa*, 2018, Rimini, 2018, 3277 e ss.

(36) Sugli usi temporanei è vivace da tempo l'attenzione della letteratura urbanistica: vedasi, ad esempio, gli interventi su *Urbanistica informazioni* 264 del 2015 (*Riuso temporaneo e rigenerazione urbana: facciamo il punto sulle esperienze in corso*, a cura di Francesco Berni).

essere individuato, *naturaliter*, attraverso procedure comparative (bando o avviso pubblico).

12. – La legge 24/2017 costituisce senza dubbio il punto più avanzato nel panorama delle legislazioni regionali in tema di rigenerazione urbana.

La disciplina si caratterizza per l'ampiezza degli strumenti messi in atto al fine di promuovere l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana, vero e proprio obiettivo strategico del governo del territorio regionale, contraltare al dichiarato fine del contenimento dell'espansione del territorio urbanizzato.

Tutti gli istituti concessi dal Legislatore statale e conosciuti dalla prassi pianificatoria sono recepiti nella legge regionale, che ne offre copertura positiva e declinazione operativa.

Ma v'è di più: la legge regionale 24/2017 supera la frammentazione e genericità degli istituti preordinati alla riqualificazione dei tessuti urbani, offrendo un vero e proprio statuto giuridico della rigenerazione urbana, che viene a perdere i connotati di politica urbanistica per assurgere al ruolo di vera e propria branca disciplinare del governo del territorio.

In questo senso, il coacervo degli strumenti a disposizione del pianificatore comunale è ricondotto alla individuazione da parte del piano urbanistico generale degli ambiti soggetti ad interventi di qualificazione edilizia, di ristrutturazione urbanistica, di addensamento o sostituzione edilizia, cui è correlato l'accesso *ex lege* alle varie misure incentivanti e promozionali a disposizione dell'Amministrazione e dei privati per l'attuazione degli interventi preordinati alla riqualificazione degli ambiti urbani.

Nell'ambito dei principi statali, tutt'ora ancorati alla legge fondamentale del 1942, l'ordinamento regionale, per certo, non avrebbe potuto offrire di più per favorire la rigenerazione urbana: solo l'esperienza applicativa degli anni a venire potrà verificare la sufficienza degli strumenti messi in atto.

ABSTRACT

Il contributo è diretto ad esaminare la disciplina della rigenerazione urbana dettata dal legislatore emiliano-romagnolo del 2017, con il

fine di preservare il territorio da processi di dispersione e frammentazione urbana.

Messa in luce la stretta complementarità, rinvenibile nella legge in commento, tra l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana del territorio urbanizzato, gli A. passano ad individuare e a trattare del «plafond» di strumenti messi a disposizione del pianificatore comunale, pervenendo conclusivamente ad individuare nella l. reg. Emilia-Romagna n. 24 del 2017 il punto più avanzato nel panorama legislativo regionale sul tema della rigenerazione urbana.

* * *

The paper is aimed at examining the discipline of urban regeneration dictated by the Emilia-Romagna legislator of 2017, with the aim of preserving the territory from urban dispersion and fragmentation processes.

Having highlighted the close complementarity – found in the law in question – between the objective of limiting land consumption and urban regeneration of the urbanized territory, the A. move on to identify and deal with the “plafond” of tools made available to the planner, reaching conclusively to identify in the Emilia-Romagna regional Law n. 24 of 2017 the most advanced point in the regional legislative panorama on the theme of urban regeneration.