

**LA RIGENERAZIONE URBANA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO:
PROFILI RICOSTRUTTIVI**

di **TOMMASO BONETTI**

1. *Dalla stagione “espansiva” dell’urbanistica al governo “rigenerativo” del territorio*

Di rigenerazione urbana e territoriale si discute ormai da tempo non solo nella riflessione delle scienze urbanistiche, architettoniche ed economiche, ma anche nell’ambito della letteratura giuridica.

Del resto, pur scontando non secondarie difficoltà di inquadramento conseguenti all’ampia varietà delle forme attraverso cui si manifesta nella prassi applicativa, si tratta di una *issue* di cui si rinvergono una pluralità di tracce e riferimenti nella stessa trama positiva di fonte statale e regionale.

Come si avrà modo di rilevare, però, nella maggior parte dei casi l’interprete è di volta in volta chiamato a confrontarsi con un quadro normativo frammentato e disorganico, spesso ricostruibile - in tutto o in parte - solamente *ex post*, quale riflesso di interventi normativi riconducibili a logiche speciali, settoriali ovvero emergenziali, segnatamente a livello statale.

Sicché, sul presupposto per cui l’ordinamento riconosce già autonomo rilievo alla questione “rigenerativa” del tessuto edilizio esistente, non è tanto sul problema del relativo fondamento giuridico che ci si attarderà nel proseguo, quanto piuttosto sulle forme e sulle modalità organizzative e procedimentali, mediante le quali, *rebus sic stantibus*, gli attori pubblici e privati possono concorre ad avviare, declinare e valutare i percorsi rigenerativi del patrimonio edilizio.

Anche in una prospettiva d’indagine giuridicamente orientata, tuttavia, è bene innanzitutto soffermarsi sulle ragioni di fondo dei processi rigenerativi, avvertendo comunque che le considerazioni racchiuse nel presente *paper* non hanno alcuna

pretesa di completezza ed esaustività circa i profili giuridici connessi al complesso fenomeno in esame¹.

2. *Le ragioni*

Relativamente alle “ragioni”, punto di partenza non può che essere la constatazione che le premesse assiologiche dei processi rigenerativi vanno ascritte ai complessi mutamenti che, segnatamente per effetto delle trasformazioni delle dinamiche socio-economiche di riferimento, hanno reso impellente, se non addirittura “inevitabile”, rivolgere l’attenzione alle regole, alle forme ed agli strumenti attraverso cui promuovere interventi rigenerativi *sul* e *del* tessuto edilizio esistente.

Sono ovviamente molteplici le cause all’origine del fenomeno, a partire dal fenomeno di ridefinizione dei valori immobiliari registrabile negli ultimi anni in corrispondenza delle torsioni del ciclo economico di riferimento nonché anche dal rilievo crescente, per altro verso, ormai assunto nel dibattito pubblico dalla tematica della riduzione ovvero del contenimento del consumo di suolo².

Certo, sarebbe probabilmente fuorviante assolutizzare l’istanza rigenerativa, raffigurandone i contorni in termini asetticamente innovativi.

Vero è, al contrario, che una tale esigenza è già emersa più volte nell’ordinamento nazionale, delineandosi nitidamente nella stessa trama positiva; soprattutto, poi, interventi di recupero, riuso e finanche di “riciclo” hanno nel corso dei secoli

¹ Sulla scorta, peraltro, dell’insegnamento di F. MERUSI, *Discorso generale sull’urbanistica*, in *Urbanistica. Aspetti civilistici, amministrativi e penali*, AA.VV., Padova, 1985, 429 ss., 433, secondo cui “... l’urbanistica è una materia a 360° gradi che, se abilmente manipolata, può riempire tutto lo scibile umano o buona parte di esso. Non solo è difficile farne una sintesi, ma fors’anche poco utile perché alla fine si ridurrebbe ad un puro e semplice elenco di cose e di problemi ... Perché questo accade? Perché nell’ambito dell’urbanistica c’è un duplice tipo di tendenze: da un lato quella di partire in una certa misura per la tangente e di prospettare delle soluzioni ideali, delle repubbliche immaginarie, e dall’altro lato quella di perdersi nella minuzia dei singoli, a volte minuti, problemi”.

² Sul contenimento del consumo di suolo, tra gli altri, si cfr. E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, a cura di P. URBANI, Torino, 2015; G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Napoli, 2014.

concretamente segnato - pur nella diversità delle esperienze storiche, dei contesti urbani e delle corrispondenti ragioni di fondo - gran parte delle città italiane.

Ciò che appare indiscutibilmente innovativo agli occhi dell'interprete non è, quindi, la rinnovata attenzione per la dimensione del "costruito", sol considerando le convulsioni dello scenario sociale ed economico di riferimento, quanto piuttosto la virulenza con cui oggi tutto ciò si manifesta, di fronte a stravolgimenti tali da mettere in discussione le ricostruzioni teoriche più accreditate e le prassi applicative maggiormente consolidate; stravolgimenti, invero, di portata così significativa da rendere l'archetipo normativo dell'urbanistica per piani, preteso perno del sistema di governo degli assetti territoriali, sostanzialmente "distonico" rispetto alla soddisfazione delle esigenze che affiorano *dalla e nella* concretezza del diritto vivente.

Anche a seguito della gemmazione normativa nei diversi contesti regionali di architetture pianificatorie più o meno differenziate, in particolare a livello comunale, la tradizionale configurazione del modello urbanistico si rileva infatti inadeguata, in quanto ancora essenzialmente declinata per corrispondere ad esigenze di regolazione dell'"espansione", rispetto alla crescita esponenziale della domanda rigenerativa nell'attuale scenario ordinamentale.

2.1. segue: la rinuncia abdicativa al diritto di proprietà

A riprova delle profonde torsioni dell'assetto giuridico e socio-economico di riferimento, un esempio valga per tutti.

Ci si riferisce al "singolare" caso della rinuncia abdicativa ai diritti reali ed, in particolare, al diritto di proprietà immobiliare: risulta in crescita, infatti, il numero dei soggetti proprietari di beni immobili che decidono di rinunciare, *sic et simpliciter*, ai propri diritti dominicali³.

³ Tale fenomeno emerge dallo Studio del Consiglio nazionale del Notariato n. 216-2014/C del 21 marzo 2014, recante "*La rinunzia alla proprietà e ai diritti reali di godimento*", 6, che "nasce a seguito di molteplici quesiti pervenuti all'ufficio studi aventi ad oggetto la possibilità da parte del notaio di ricevere atti di rinunzia ai diritti reali, nonché la disciplina e gli effetti dei medesimi" ed ove si legge che "il tema in esame risulta essere particolarmente interessante, sia da un punto di vista prettamente teorico e dogmatico, sia da un punto di

Trattasi con tutta evidenza di fattispecie obiettivamente inconsuete, “tanto da dubitarsi - almeno nel sentire comune - persino della loro ammissibilità” e al più considerate dalla scienza giuridica, nel passato, alla stregua di mere ipotesi di scuola⁴. Che oggi, viceversa, tutto ciò affiori effettivamente nella realtà fenomenica, premendo per una più compiuta coniugazione del relativo regime giuridico, costituisce di per sé una circostanza foriera di notevoli implicazioni, involgendo uno dei capisaldi dell’“esperienza giuridica” moderna⁵.

Va da sé che chi scrive non intende impropriamente sovrastimare la consistenza qualitativa e quantitativa di un fenomeno che, seppur in aumento, seguita ancora a palesarsi in via residuale e comunque quale *extrema ratio* nell’alveo di situazioni soggettivamente ed oggettivamente sfavorevoli rispetto alla conservazione della proprietà di un determinato bene immobile⁶.

In un contesto socio-economico contraddistinto anche dalla ridefinizione dei valori immobiliari, tuttavia, resta il fatto che la scelta di rinunciare unilateralmente al diritto di proprietà immobiliare, al netto delle problematiche giuridiche connesse a tale determinazione individuale, dimostra i profondi contorcimenti dell’assetto strutturale del relativo mercato di riferimento⁷.

vista pratico, tanto più in un contesto socio economico, quale quello attuale, in cui atti del genere possono risultare frequenti, stante la crisi economica e la forte pressione fiscale”. “Spesso infatti le fattispecie in cui può emergere la volontà rinunziativa della parte hanno ad oggetto beni e diritti dei quali non si vuole più sostenere l’onere tributario, ovvero che non sono più di interesse, in quanto di scarso valore e praticamente ingestibili (si pensi ad un piccolo fabbricato fatiscente inservibile ovvero alla quota di comproprietà su un piccolo terreno infruttuoso sito in una località molto distante da quella di residenza)”.

⁴ Così lo Studio del Consiglio nazionale del Notariato n. 216-2014/C, cit., 6. Per F. ATZERI VACCA, *Delle rinunzie secondo il codice civile italiano*, Torino, 1910, 105, “è vero che capita di raro, che il proprietario rinunci alla proprietà di uno stabile e con ciò si spiega la mancanza nel nostro Codice civile di un’espressa disposizione, che regoli questo modo di dismissione della proprietà immobiliare”.

⁵ Sul concetto di “esperienza giuridica”, G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, cit., 27 ss.; si v. anche R. ORESTANO, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna, 1987, 343 ss.

⁶ In concreto, del resto, si può presumere che la valutazione negativa circa la convenienza economica alla conservazione del bene avvenga, di regola, all’esito di un raffronto comparativo tra la redditività del bene stesso ed, in particolare, il corrispondente carico tributario.

⁷ Basti pensare, ad esempio, al fenomeno, diverso ma più o meno riconducibile alle medesime ragioni socio-economiche, della demolizione edilizia senza ricostruzione che “può dirsi, ma solo impropriamente, *abdicativa*,

Non solo: nell'opzione sottesa alla rinuncia si possono leggere anche i segni della progressiva trasfigurazione del regime proprietario relativo ai beni immobili che, alle condizioni date e nel quadro della globalizzazione dei traffici e del mercato, sembra per certi versi perdere la propria presidiata centralità quale tradizionale "fulcro" del sistema giuridico⁸.

Ecco dunque che, di fronte all'entità delle trasformazioni in atto, l'attivazione di dispositivi di rigenerazione del tessuto edilizio esistente e la contestuale inadeguatezza degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, si rivela con una forza ed una intensità dai tratti questi sì inediti, imponendo per ciò solo una riflessione che, in termini giuridici, non può che muovere dalla disamina del dato normativo di fonte statale e regionale.

3. Tracce di "rigenerazione" nella disciplina normativa di fonte statale e regionale

Come anticipato, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, anche a prescindere dal *nomen juris* utilizzato, si rinvengono numerosi principi e disposizioni normative di fonte statale e regionali più o meno riferibili alla rigenerazione urbana.

Nell'ordinamento statale, ad esempio, si possono richiamare alcune previsioni del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 s.m.i. che per l'appunto alimentano l'idea della "rigenerazione" come una delle possibili forme di intervento sull'esistente.

Si pensi, tra le altre, all'art. 3-*bis* in base al quale "lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione", relativamente ai quali il comune può promuovere, quale misura alternativa all'espropriazione, "la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull'area interessata e senza aumento della superficie coperta".

Si consideri, ancora, l'art. 10, comma 1, lett. c), secondo cui, testualmente, "costituiscono interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e sono subordinati a permesso di costruire gli interventi di ristrutturazione edilizia che

perché distruttiva del corpo di fabbrica, ma senza rinuncia alla proprietà": così B. GRAZIOSI, *Appunti sulla demolizione edilizia "abdicativa"*, in *Urb. app.*, 2015, 1121 ss., a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

⁸ In proposito, si cfr. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, spec. 47 ss.

portino ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente e che comportino modifiche della volumetria complessiva degli edifici o dei prospetti, ovvero che, limitatamente agli immobili compresi nelle zone omogenee A, comportino mutamenti della destinazione d'uso, nonché gli interventi che comportino modificazioni della sagoma di immobili sottoposti a vincoli ai sensi del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 s.m.i.”.

In secondo luogo, poi, sempre nell'ambito del sistema normativo di fonte statale si possono identificare ulteriori previsioni in qualche modo evocative delle azioni rigenerative del tessuto edilizio esistente, come quelle relative alla cd. urbanistica per progetti ed, in particolare, ai programmi complessi, alla programmazione negoziata nonché persino alle società di trasformazione urbana⁹.

Sempre nell'alveo dell'ordinamento statale, si possono rinvenire anche una serie di previsioni in cui il lemma “rigenerazione urbana” è utilizzato nell'ambito di regolazioni normative riguardanti specifici interventi territorialmente delimitati: è il caso, ad esempio, dell'art. 33 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 relativo alla “bonifica ambientale ed alla rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale comprensorio Bagnoli - Coroglio”¹⁰.

Per quanto in termini “mediati”, poi, un certo rilievo assumono ai presenti fini anche alcune recenti disposizioni del d. lgs. n. 50/2016 che vale la pena richiamare brevemente di seguito¹¹.

Ci si riferisce, nello specifico, all'art. 189 che, disciplinando gli “interventi di sussidiarietà orizzontale”, prevede che “le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti

⁹ Sulla cd. “urbanistica per progetti”, in generale, si v. V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Milano, 2003, IV, 3375 ss.; sia consentito il rinvio anche a T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in *Diritto del governo del territorio*, a cura di M.A. CABIDDU, Torino, 2014, 212 ss.

¹⁰ Si cfr. anche il d.P.C.M. 15 ottobre 2015.

¹¹ Oltre agli articoli riportati nel testo, si cfr. anche gli artt. 19, 20 e 191 del d. lgs. n. 50/2016.

urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere affidati in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento”; a tal fine, “per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all’ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l’ente medesimo”.

Ancora, l’art. 190 disciplina il cd. “baratto amministrativo”, stabilendo che “gli enti territoriali definiscono con apposita delibera i criteri e le condizioni per la realizzazione di contratti di partenariato sociale, sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati, purché individuati in relazione ad un preciso ambito territoriale”; contratti che, nello specifico, “possono riguardare la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, di recupero e riuso con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati”.

Numerosi e significativi riferimenti alla rigenerazione urbana si rinvencono anche in molteplici disposizioni di fonte regionale: diverse leggi regionali di “ultima generazione” in materia di governo di territorio, infatti, richiamano principi o comunque dettano disposizioni positive relative a istituti che, direttamente o indirettamente, involgono i processi rigenerativi.

Restringendo il campo all’ordinamento emiliano-romagnolo, del resto, già la l.r. 24 marzo 2000, n. 20 s.m.i. prevede, all’art. 2, che tra gli obiettivi della pianificazione territoriale e urbanistica vi sono anche quelli di “promuovere un ordinato sviluppo del territorio, dei tessuti urbani e del sistema produttivo”; “migliorare la qualità della vita e la salubrità degli insediamenti urbani”; “ridurre la pressione degli insediamenti sui sistemi naturali e ambientali anche attraverso opportuni interventi di riduzione e mitigazione degli impatti”; “promuovere il miglioramento della qualità ambientale,

architettonica e sociale del territorio urbano, attraverso interventi di riqualificazione del tessuto esistente”; “prevedere il consumo di nuovo territorio solo quando non sussistano alternative derivanti dalla sostituzione dei tessuti insediativi esistenti ovvero dalla loro riorganizzazione e riqualificazione”¹².

In tale ordinamento regionale, una ulteriore previsione legittimante si rinviene anche nell’art. 7-ter della medesima l.r. n. 20/2000, recante “misure urbanistiche per incentivare la qualificazione del patrimonio edilizio esistente”; più in generale, poi, un altro istituto che, al ricorrere di determinate condizioni, può senz’altro concorrere a rendere possibili interventi rigenerativi è quello degli accordi previsti dall’art. 18 della stessa legge regionale.

La stessa attenzione, peraltro, emerge anche nell’alveo della disciplina normativa più propriamente edilizia.

Si consideri, ad esempio, l’art. 1, comma 2, della l.r. 30 luglio 2013, n. 15, secondo cui “nel disciplinare l’attività edilizia la presente legge persegue in modo prioritario” sia “il miglioramento della qualità urbana ed edilizia” sia “il risparmio energetico ed idrico e la riduzione degli impatti delle urbanizzazioni sull’ecosistema” nonché, per altro verso, il disposto dell’art. 20, comma 3, relativo al permesso di costruire in deroga, in forza del quale “si considerano di interesse pubblico gli interventi di riqualificazione urbana e di qualificazione del patrimonio edilizio esistente”.

Quelli richiamati sono solo alcuni esempi, sufficienti nondimeno a confermare quanto rilevato in precedenza ovvero che l’ordinamento riconosce rilievo alla questione della “rigenerazione urbana”.

Tuttavia, ciò avviene sovente mediante la formulazione di proposizioni normative in cui l’espressione “rigenerazione” è spesso confusamente sussunta in alcuni casi quale principio, in altri come un obiettivo da raggiungere, in altri ancora come un’azione da compiere in vista del perseguimento di interessi pubblici ultronei.

Spesso, poi, i legislatori tendono ad utilizzare indifferentemente l’espressione “rigenerazione” insieme a, ovvero in luogo di, quelle di “riqualificazione”, “qualificazione”, “riuso” e finanche “recupero”.

¹² Si cfr., però, anche la l.r. Emilia-Romagna 3 luglio 1998, n. 19.

Tutto ciò si riflette fatalmente anche sul regime giuridico relativo agli interventi ed ai processi di rigenerazione urbana che, come si è evidenziato, si presenta fortemente disarticolato già sul piano normativo.

4. Alla “ricerca” del regime giuridico per gli interventi della rigenerazione urbana

A dispetto della tendenziale frammentarietà del quadro normativo di riferimento, peraltro, sono almeno due le considerazioni che si possono trarre circa il regime giuridico relativo i processi di rigenerazione urbana.

La prima riguarda l'essenza stessa della “rigenerazione” che, ad avviso di chi scrive, pare risiedere, almeno nella prospettiva giuridica dell'indagine, in un'azione progressiva (più che incrementale) volta a prefigurare, definire e realizzare forme di trasformazione e rinnovazione del tessuto edilizio.

In un processo rigenerativo, cioè, l'opzione teleologica, primariamente e per sé, è identificabile nella circostanza per cui la dimensione edilizia esistente è valorizzata, in tutto o in parte, come mero supporto materiale e come substrato strumentale per la prospettazione, progettazione e realizzazione di manufatti strutturalmente e funzionalmente (più o meno) differenti da quelli originari, tenendo peraltro conto della possibilità di destinarli ad una pluralità di usi diversi, anche eventualmente temporanei.

La seconda considerazione concerne, invece, la disciplina giuridica applicabile a tali interventi: anche siffatti interventi, infatti, non potranno che conformarsi ai principi, alle regole ed alle prescrizioni cui soggiacciono le altre tipologie di intervento.

Di volta in volta e con specifico riguardo ad ogni manufatto, pertanto, occorrerà ricostruire ed analizzare il quadro regolatorio di riferimento, accertandosi innanzitutto che l'azione rigenerativa risulti, in concreto e nel suo progressivo farsi, compatibile già sul piano (in senso lato) progettuale con le previsioni normative, le prescrizioni urbanistiche ed edilizie ed i precetti espressione delle cd. “tutele differenziate”, tutti riferibili a quella porzione di territorio edificato come pure, ancora più nello specifico, al singolo fabbricato.

Non tutto ciò che materialmente esiste, per l'effetto, potrà essere sempre, o comunque alle medesime condizioni, suscettibile di un intervento rigenerativo *stricto sensu* inteso¹³.

5. *Alcune considerazioni a mo' di conclusione*

Alla luce dello scenario sommariamente rappresentato, vi è chi potrebbe essere tentato dal richiedere e pretendere una più esplicita e stringente regolamentazione normativa degli interventi di rigenerazione del tessuto edilizio esistente.

Difficilmente, però, le sfide e le questioni poste da una prospettiva per certi versi inedita come quella della rigenerazione urbana potranno affrontarsi e risolversi solo mediante l'introduzione ovvero la mera riformulazione di questa o quella disposizione normativa.

Il che non significa ovviamente rinunciare del tutto alla declinazione di regolazioni positive volte sia a legittimarne e promuoverne ulteriormente l'impiego nella realtà fenomenica sia a specificarne maggiormente le forme, i contenuti e le modalità procedurali.

Non vi è dubbio, infatti, che uno dei fattori che ostacolano maggiormente la costruzione e l'implementazione dei percorsi rigenerativi è senz'altro costituito anche dalla fragilità del tessuto normativo di riferimento; una fragilità che, fatalmente, si riflette innanzitutto sull'azione degli attori pubblici e degli operatori privati, concorrendo a frenarne la "spinta" propulsiva segnatamente in quelle ipotesi che, per la natura più o meno sperimentale dell'opzione prospettata, non si prestano ad una immediata riconducibilità entro griglie normative puntualmente predeterminate sul piano positivo, risultando giustificabili solo sulla base di titoli legittimanti più o meno labili e comunque ricorrendo ad opzioni ermeneutiche di una certa complessità.

Il che "allarma" le amministrazioni pubbliche competenti, almeno tanto quanto "allontana" gli eventuali soggetti privati coinvolti o interessati.

¹³ Per i beni culturali, ad esempio, gli interventi di rigenerazione devono conformarsi, tra l'altro, al disposto di cui agli artt. 20 e seguenti del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 s.m.i.

Nessun dubbio, quindi, circa la necessità di un intervento normativo che, almeno a livello regionale e al netto dell'eventuale impatto della riforma costituzionale *in fieri* in ordine alla ridefinizione del novero e della portata degli ambiti materiali spettanti allo Stato ed alle Regioni¹⁴, precisi meglio le finalità, l'ambito di operatività, il regime delle attribuzioni e delle competenze, come pure i contorni funzionali e procedimentali, dei processi di rigenerazione urbana.

In un'ottica *de jure condendo*, in particolare, è bene che l'eventuale intervento di novazione normativa tenga conto almeno dei seguenti aspetti.

La prima è, nel quadro di una profonda ridefinizione dei contorni degli strumenti urbanistici comunali, la declinazione di un nucleo di regole minime relative alle modalità procedimentali per l'attivazione e conclusione dei percorsi rigenerativi, ferma restando l'opzione di fondo per la libertà delle forme, per la negoziabilità dell'assetto degli interessi e per la marcata flessibilità dei moduli organizzativi.

La seconda consiste nella consapevolezza che gran parte del "successo" delle operazioni rigenerative "passa" da forme di collaborazione istituzionale e, soprattutto, di partenariato pubblico-privato.

Resta il fatto, però, che il piano decisivo per le politiche e le azioni di rigenerazione urbana, anche ai fini valutativi, è soprattutto quello "amministrativo".

Ciò sembra valere specialmente nel caso di interventi involgenti il patrimonio edilizio degradato o abbandonato, sia esso di proprietà pubblica o privata¹⁵.

In armonia con il regime normativo ordinario, infatti, l'attivazione e l'implementazione di interventi rigenerativi non può che muovere, a monte, da un previo e puntuale inquadramento conoscitivo ed, a valle, dalla definizione di misure e obiettivi coerenti con il quadro territoriale ed urbano di riferimento, lasciando e

¹⁴ Al riguardo, però, è bene riportare l'osservazione di M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *le Regioni*, 2012, 4, 691, secondo cui il "catalogo delle materie", assunte nella Costituzione repubblicana come "territori, cioè definibili se non definite in modo statico, con confini chiari e comunque da riferire a titolarità soggettive esclusive e riconoscibili", è, nei fatti, entrato in crisi ben presto (anni '90), quando ci si è resi conto che invece si trattava di "politiche (non necessariamente solo pubbliche), distinguibili tra loro in modo instabile anche perché correlate alla (inevitabile variabile) dimensione degli interessi"

¹⁵ Sui beni pubblici, si leggano le considerazioni di M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008, 17 ss.

restituendo spazio per il resto alle valutazioni discrezionali ed alla conseguente responsabilità, *in primis*, degli apparati politici ed amministrativi.

Alle condizioni ordinamentali (ed economico-finanziarie) date e senza rincorrere “scorciatoie” o schemi derogatori, in altri termini, le valutazioni discrezionali sono le sole che sembrano potersi effettivamente adattare ad azioni che, per scala, dimensione e finalità, risultano in sé e per sé incompatibili con politiche e metodi di ordine legificante, se non addirittura espressione di una singolare “legolatria” di ritorno¹⁶.

Nell'attuale contesto socio-economico, del resto, non sembrano possibili forme di rigenerazione calate meccanicamente “dall'alto”; né, d'altra parte, appare realistica e praticabile l'ipotesi di imporne coattivamente l'attivazione.

Rebus sic stantibus, non sembrano per l'effetto emergere alternative credibili ad un approccio alle politiche di rigenerazione, per così dire, empirico e sperimentalista; un approccio, cioè, incentrato sulla “natura delle cose” e, dunque, sulla singolarità e specificità del tessuto ovvero del manufatto edilizio da rigenerare.

Un approccio il cui punto logico di partenza, di conseguenza, non può che essere il singolo oggetto, definendosi gradualmente in relazione ad esso gli obiettivi - anche di ordine temporaneo - che si intendono perseguire, così da procedere all'identificazione dell'interesse pubblico in concreto nell'alveo di una visione comunque urbanistica dei problemi, avendo previamente individuato le condizioni socio-economiche e giuridiche di riferimento ed innescato, senza enfasi e mitizzazioni, seri percorsi partecipativi.

Si tratta, del resto, di processi complessi che potrebbero richiedere, per ciò solo, lunghi tempi di gestazione e non è detto che, alla fine, si ottenga sempre il risultato inizialmente prefigurato.

Ciò nonostante, come dimostrano diversi casi e sperimentazioni virtuose emergenti dalla prassi applicativa, costituisce pur sempre una via che presenta maggiori *chances*

¹⁶ Sulla “visione legolatria della modernità” giuridica, si cfr. P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007.

di successo di quante non ne abbia la mera invocazione salvifica del legislatore statale ovvero di quelli regionali¹⁷.

¹⁷ In proposito, per ulteriori considerazioni, sia consentito il rinvio a T. BONETTI, *Ipertrofia normativa e azione amministrativa nel governo del territorio*, in *Scienze regionali*, 2016, 139 ss.