

La rigenerazione urbana nell'ordinamento
giuridico italiano: profili ricostruttivi e
prospettive

Regione Emilia-Romagna

22.09.2016

9.30-13.00

Prof. Avv. Tommaso Bonetti

Scaletta

1. Dalla stagione “espansiva” dell’urbanistica al governo “rigenerativo” del territorio: una premessa;
2. Intorno alle “ragioni”;
3. Un esempio delle “trasformazioni” in corso: il caso della “rinuncia abdicativa” al diritto di proprietà;
4. Tracce di rigenerazione urbana nella disciplina normativa di fonte statale e regionale;
5. Alla “ricerca” del regime giuridico per gli interventi di rigenerazione urbana;
6. Gli “avvertimenti” del giudice amministrativo;
7. Alcune considerazioni a mo’ di conclusione.

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

- Di rigenerazione urbana si parla ormai da tempo non solo nelle riflessioni delle scienze urbanistiche, architettoniche ed economiche, ma anche nell’ambito della letteratura giuridica e, più in generale, nel dibattito pubblico ...
- 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 rinvengono ormai una pluralità di tracce e riferimenti nella stessa trama positiva di fonte statale e regionale.

... segue ...

- In un'ottica *de jure condendo*, del resto, basti pensare al Disegno di legge C-2039 approvato alla Camera il 12 maggio 2016, ora al “vaglio” del Senato, che ha ad oggetto il tema del contenimento del consumo di suolo, ma in cui si rintracciano numerosi riferimenti alla valorizzazione dell'esistente mediante tecniche di rigenerazione e riuso.

N.B.: una “definizione” ...

- Ex art. 2, comma 1, lett. e), per “rigenerazione urbana” si intende: **“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, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi, 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 rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari.**

... segue ...

- Costituisce “*Principio fondamentale*” (oltre a quello del contenimento del consumo di suolo) anche quello relativo *al riuso e alla rigenerazione* che hanno valore preminente rispetto all'ulteriore consumo di suolo inedito;
- alla luce del comma 2 della disposizione citata, il consumo è infatti “consentito esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse”; l'assenza di alternative va accertata in sede di valutazione di impatto ambientale ed in sede di valutazione ambientale strategica.

... segue ...

- A tutt'oggi, però, nella maggior parte dei casi l'interprete è ancora 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" quando addirittura non emergenziali, segnatamente a livello statale.

... segue ...

- Prima di procedere oltre, anche in una prospettiva d'indagine giuridicamente orientata, tuttavia, è bene innanzitutto soffermarsi sulle “ragioni” di fondo dei processi rigenerativi ...

2) Le “ragioni” ...

- Relativamente alle “ragioni”, punto di partenza è 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.

... segue ...

Tra le altre:

- “crisi” finanziaria ed economica ed, in particolare, del mercato immobiliare;
- riduzione e/o contenimento del consumo di suolo;
- ambiti urbanizzati (in senso ampio e “lato”) dismessi e/o degradati e, dunque, da “rigenerare”;
- processo di “ricentralizzazione” verso le città;
- rivoluzione tecnologica;
- cambiamenti degli stili di vita (?).

... segue ...

- Vero è, d'altra parte, che l'esigenza di "intervenire" sull'esistente è già emersa nell'ordinamento nazionale, delineandosi nitidamente nella stessa trama positiva.
- Soprattutto, poi, interventi di recupero, riuso e finanche di "riciclo" hanno nel corso dei secoli concretamente segnato - pur nella diversità delle esperienze storiche, dei contesti urbani e delle corrispondenti ragioni di fondo - gran parte delle città italiane.
- Es.: l. n. 2892/1885 (Legge per risanamento della città di Napoli: lo "sventramento").

... un esempio: l. 5 agosto 1978, n. 457 ...

- **Art. 27. Individuazione delle zone di recupero del patrimonio edilizio esistente**
- 1. I comuni individuano, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali, le zone ove, per le condizioni di degrado, si rende opportuno il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente mediante interventi rivolti alla conservazione, al risanamento, alla ricostruzione e alla migliore utilizzazione del patrimonio stesso. Dette zone possono comprendere singoli immobili, complessi edilizi, isolati ed aree, nonché edifici da destinare ad attrezzature.
- **Art. 28. Piani per il recupero del patrimonio edilizio esistente**
- 1. I piani di recupero prevedono la disciplina per il recupero degli immobili, dei complessi edilizi, degli isolati e delle aree di cui al terzo comma del precedente articolo 27, anche attraverso interventi di ristrutturazione urbanistica, individuando le unità minime di intervento.

... sempre in via esemplificativa ...

In qualche “modo”, anche:

- la disciplina relativa ai mutamenti di destinazione d’uso (cfr., ora, art. 28 della l.r. E.R. n. 15/2013 s.m.i. secondo cui, comma 1, *“costituisce mutamento d'uso rilevante sotto il profilo urbanistico ed edilizio la sostituzione dell'uso in atto nell'immobile con altra destinazione d'uso definita ammissibile dagli strumenti urbanistici”* e, comma 7, *“non costituisce mutamento d'uso ed è attuato liberamente il cambio dell'uso in atto nell'unità immobiliare entro il limite del 30 per cento della superficie utile dell'unità stessa e comunque compreso entro i 30 metri quadrati”*);
- con livelli di intensità differenti, alcuni interventi edilizi: *“ristrutturazione edilizia”*, *“ristrutturazione urbanistica”*, *“ristrutturazione urbanistica”*, *“demolizioni”*, *“recupero e risanamento delle aree libere”*, etc.

... segue ...

- Ciò che appare innovativo non è, quindi, la rinnovata attenzione per la dimensione del “costruito”, **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.

... segue ...

- Tutto ciò, anche alla luce delle “ragioni” richiamate, pure a seguito della gemmazione normativa nei diversi contesti regionali di architetture pianificatorie più o meno differenziate, in particolare a livello comunale ...
- Es. l.r. n. 20/2000 - PSC/POC/RUE.

... segue ...

In altri termini ...

- 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.

3) Un esempio ...

- A riprova delle profonde torsioni dell'assetto giuridico e socio-economico di riferimento, un esempio valga per tutti: il “singolare” caso della rinunzia 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 dominicali.

... segue ...

- 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*” ...

... segue ...

- ... 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 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”*.

... segue ...

- *“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)”*.

... alcune conseguenze ...

Acquisizione del bene da parte dello Stato ...

1. a fronte della natura meramente abdicativa e non traslativa della rinuncia, non si richiede alcuna forma di accettazione da parte dello Stato in ordine all'acquisizione del bene vacante.
2. rispetto al bene immobile oggetto della precedente rinuncia, non sembra concepibile un atto di rifiuto da parte dello Stato, essendo il relativo acquisto previsto ed imposto direttamente dall'ordinamento a titolo originario ai sensi dell'art. 827 c.c.

... segue ...

- Muovendo dall'impostazione richiamata, infatti, a seguito della rinuncia abdicativa e non ammettendo che un bene immobile possa divenire *res nullius*, l'ordinamento ne prevede l'acquisto da parte dello Stato.
- Si tratta, in particolare, di una forma di acquisto a titolo originario che costituisce effetto solo indiretto e mediato della rinuncia, il cui fondamento si rinviene direttamente nella legge ai sensi dell'art. 827 c.c.

... segue ...

- 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 scuola.
- 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” moderna.

... segue ...

- 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 immobile.
- **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 riferimento.**

... segue ...

- 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 giuridico ...

... segue ...

- 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.**

4) Tracce di “rigenerazione” nella disciplina normativa di fonte statale ...

- Nell’ambito dell’ordinamento nazionale, anche a prescindere dal *nomen juris* utilizzato ed in aggiunta ai riferimenti richiamati in precedenza, si rinvengono numerosi principi e disposizioni normative di fonte statale e regionali più o meno riferibili al concetto di 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.

... segue ...

- 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”*.

... segue ...

- 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 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.”*.

... segue: altri “interventi” ...

- **Legge 12 luglio 2011, n. 106, conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70.**
- 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 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 dalla data di entrata in vigore della legge di conversione 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.
- Gli interventi di cui al comma 9 non possono riferirsi ad edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria.

... segue ...

- 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, per altro verso, anche alle società di trasformazione urbana.

... segue ...

- Cfr. i vari programmi integrati di intervento di cui alla l. n. 179/1992, i piani di recupero urbano di cui alla l. n. 493/1993, i contratti di quartiere (del 1994 e del 2000), i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUSST) di fine anni '90, il programma di riabilitazione urbana previsto dall'art. 27 della l. n. 166/2002.

... segue ...

- L'aspetto che però differenzia la legislazione pregressa rispetto ai movimenti attuali è riconducibile anche alla circostanza che le varie forme di "recupero" hanno *“rappresentato una modalità di depianificazione, più che uno dei contenuti della pianificazione”*, modalità lasciata soprattutto all'iniziativa privata.

... segue ...

- Il *salto di qualità* rispetto al passato, sta invece, ora, nell'aver inglobato il fenomeno del recupero e della valorizzazione del tessuto urbano esistente all'interno di una logica di insieme, e dunque pianificatoria, che si contrappone a quella attuativa, decontestualizzata, inorganica e di progetto, fatta in passato; in definitiva, gli interventi di riuso e valorizzazione dell'esistente (che assumono un'accezione ampia posto che attengono non solo ad aspetti tecnici bensì anche funzionali, di coesione sociale), sono inglobati in una vera e propria politica pubblica del territorio in cui la rigenerazione si pone come tassello costitutivo della pianificazione (e non della depianificazione) in ragione anche dell'esigenza di contenimento del consumo di suolo.

... segue: più di recente ...

- 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"*.

... segue ...

- La norma è interessante sotto il profilo giuridico e, in particolare, sotto l'aspetto del riparto di competenze amministrative in materia, posto che *attrae nella competenza statale la rigenerazione urbana alla luce della sua stretta connessione con la tutela ambientale*;
- in sostanza, la rigenerazione è un tassello di un più ampio quadro di “risanamento ambientale”, messo in dubbio, peraltro, dal Comune di Napoli il quale ha sollevato dubbi di costituzionalità (sotto più profili) della norma in oggetto che, il giudice *a quo* (Tar Campania n. 1471/2016), non ha accolto affermando che: “*il collegamento tra risanamento ambientale e rigenerazione urbanistica non può essere ritenuto incongruo, trattandosi di funzioni strettamente connesse, già nella legislazione ordinaria*”.

... segue ...

- Legge 14 gennaio 2013, n. 10, recante “*Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani*” ... art. 6, comma 2:
- *Ai fini del risparmio del suolo e della salvaguardia delle aree comunali non urbanizzate, i Comuni possono:*
- *a) prevedere particolari misure di vantaggio volte a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate ai fini dei suddetti insediamenti;*

... segue ...

- Per quanto in termini “mediati”, poi, un certo rilievo assumono anche alcune recenti disposizioni del d. lgs. n. 50/2016 che vale la pena richiamare brevemente di seguito.
- Oltre agli articoli riportati, però, si cfr. anche gli artt. 19, 20 e 191 del d. lgs. n. 50/2016.

... segue ...

- 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 ...*

... segue ...

- *... 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”.*

... segue ...

- 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”*.

... N.B. ...

- Il Comune di Bologna ha rivolto alla Sezione della Corte dei Conti E.R. un articolato quesito avente ad oggetto l'interpretazione dell'articolo 24 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 al fine di ricorrere in modo corretto all'istituto sfruttandone a pieno la potenzialità promozionale evitando di ricadere in ipotesi di danno erariale.
- La Corte dei Conti della Regione Emilia-Romagna - delibera n. 27/2016 - ha affermato, in merito, la necessità di una stretta correlazione tra le esenzioni o le riduzioni dei tributi non ritenendo di conseguenza ammissibile: *“la possibilità di consentire che l'adempimento di tributi locali, anche di esercizi finanziari passati confluiti nella massa dei residui attivi dell'ente medesimo, possa avvenire attraverso una sorta di datio in solutum ex art. 1197 c.c. da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponga in essere una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale”*; secondo i giudici contabili infatti: *“tale ipotesi non solo non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della norma in quanto difetterebbe il requisito dell'inerenza tra agevolazione tributaria e tipologia di attività svolta dai soggetti amministrati, elementi che, peraltro, devono essere preventivamente individuati nell'atto regolamentare del Comune, ma potrebbe determinare effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio considerato che i debiti tributari del cittadino sono iscritti tra i residui attivi dell'ente”*.

... e regionale ...

- Numerosi e significativi riferimenti alla rigenerazione urbana si rinvengono 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.

... segue ...

- Il capo III della l.r. Toscana n. 65/2014, rubricato “*Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e a promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree urbane degradate*”.
- L.r. Lombardia n. 31/2014;
- L. r. Umbria n. 1/2015;
- L.r. Calabria n. 19/2002, come modificata dalla l. n. 40/2015;
- Proposta di legge n. 390/2013 - “*Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa*” - al vaglio del Consiglio della Regione Veneto.

... segue ...

- Restrungendo 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,* ...

... segue ...

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

... segue ...

- Si consideri, ancora, 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”*.

... segue ...

- 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.

... segue ...

- 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*".
- 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.

5) Alla “ricerca” del regime giuridico per gli interventi di rigenerazione ...

- A dispetto della tendenziale frammentarietà del quadro normativo di riferimento, in attesa di eventuali interventi normativi di maggior respiro e portata organica a livello statale e regionale (anche alla luce dell’eventuale entrata in vigore della riforma costituzionale), sono almeno due le considerazioni che si possono trarre circa il regime giuridico relativo ai processi di rigenerazione urbana ...

... segue ...

- La prima riguarda l'essenza stessa della "rigenerazione" che pare risiedere in un'azione complessa e progressiva (più che incrementale) volta a prefigurare, declinare e realizzare forme di trasformazione e/o ridefinizione, anche funzionale, dei contorni del tessuto edilizio esistente.

... segue ...

- In un processo rigenerativo, cioè, l'opzione teleologica, primariamente e per sé, è identificabile, alle varie scale, 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.

... non solo ...

- Disegno di legge C-2039 approvato alla Camera il 12 maggio 2016: per “rigenerazione urbana” si intende: **“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, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi, 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 rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari.**
- N.B.: un insieme coordinato di interventi **urbanistici, edilizi e socio-economici ...**

... segue ...

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

... segue ...

- 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.

... segue ...

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

6) Gli “avvertimenti” del giudice amministrativo ...

- Il giudice amministrativo ha osservato che il potere di pianificazione urbanistica “non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse. Al contrario, deve essere rettamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell’utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico - sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati” (Cons. Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

... segue ...

- Si è così riconosciuto, rispetto alle finalità perseguite, che *“l’urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo”*.

... segue ...

- ***“Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì 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, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio” (Cons. Stato, IV, n. 2710/2012 cit.; tra le altre, in tal senso, anche Id., IV, 8 gennaio 2016, n. 35).***

... segue: “non solo ordinato assetto” ...

- Il potere di pianificazione urbanistica, di conseguenza, «non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità, ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti» (Cons. Stato, IV, 19 febbraio 2015, n. 839; Tar Lombardia, Milano, II, 22 ottobre 2013, n. 2336).

... segue: la scelta discrezionale ...

- La pianificazione urbanistica, cioè, «è caratterizzata da un altissimo grado di discrezionalità nella prospettiva di un ordinato e funzionale assetto del territorio comunale», pur dovendo l'amministrazione «valutare attentamente se l'astratto miglioramento della situazione urbanistica generale si ponga in contrasto con rilevanti sacrifici di interessi, anche privati» (**Cons. Stato, IV, 26 febbraio 2013, n. 1187**);
- In altri termini, le scelte effettuate dall'amministrazione in sede di formazione degli strumenti urbanistici costituiscono così un «apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità» (**Cons. Stato, I, 27 ottobre 2014, n. 1184; Id., I, 21 maggio 2015, n. 2668**).

... N.B. ...

- *“Deve essere rimarcato come il ricorso a concetti di più difficile concretizzazione, come appunto quello di interesse pubblico, non deve far dimenticare come questo non abbia una sua connotazione unica e globalizzante, ma sia oggettivamente complesso, frammentato e, nella sua connotazione più utilizzata, quella di interesse pubblico in concreto, sia il frutto di una ponderazione di tutti gli interessi, privati e pubblici, che si equilibrano nel procedimento” (Cons. St., n. 616/2014).*

... segue ...

- Ne consegue che *«l'utilizzo di formule retoricamente allettanti (aree di decollo, aree di atterraggio, pertinenze indirette, trasferimenti di diritti volumetrici et similia) non deve fare dimenticare che lo scopo della disciplina urbanistica non è la massimizzazione dell'aggressione del territorio, ma la fruizione, privata o collettiva, delle aree in modo pur sempre coerente con le aspettative di vita della popolazione che ivi risiede» (Cons. Stato, IV, n. 616/2014 cit.)*.

... segue: per gli “accordi” ...

- Relativamente ad un accordo concluso ai sensi dell’art. 18 della L. R. Emilia-Romagna n. 20/2000 s.m.i., ad esempio, il giudice amministrativo d’appello ha evidenziato che si tratta di una *“fattispecie del tutto peculiare, con caratteristiche sue proprie”*, che *“non dà luogo ad un rapporto di sinallagmaticità di tipo patrimoniale”* tra il comune ed il soggetto privato, configurandosi invece come ***“uno strumento di cooperazione tra pubblico e privato per l’attuazione di scelte urbanistiche volte a conseguire lo sviluppo sostenibile del territorio, il tutto finalizzato al perseguimento dell’interesse pubblico della comunità locale rinvenibile appunto nella valutata bontà della scelta urbanistica effettuata”*** (Cons. Stato, Sez. IV, 21 agosto 2015, n. 3967).

... segue ...

- Più in generale, poi, va anche detto che da tempo la giurisprudenza richiama le amministrazioni circa la necessità di ricorrere a tali fattispecie consensuali solamente laddove ciò risponda, in concreto, alla soddisfazione di un determinato interesse pubblico (**Cons. Stato, Sez. VI, 15 maggio 2002, n. 2636**).

7) Alcune considerazioni ...

- Alla luce dello scenario sommariamente rappresentato, vi è chi potrebbe essere tentato dal richiedere o 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.

... segue ...

- 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,

... segue ...

- ... 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.

... segue ...

- **Il che “allarma” (per diverse ragioni) le amministrazioni pubbliche competenti, almeno tanto quanto “allontana” gli eventuali soggetti privati coinvolti o interessati.**
- **Nessun dubbio, quindi, circa l'utilità 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 Regioni, **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.**

... segue ...

- In un'ottica *de jure condendo*, però, è bene che l'eventuale intervento di “novazione” normativa tenga conto almeno dei seguenti aspetti.
- La prima, nel quadro di una profonda ridefinizione dei contorni degli strumenti urbanistici comunali, è la declinazione di un nucleo di regole minime relative alle modalità organizzative e procedurali per l'attivazione e conclusione dei percorsi rigenerativi, ferma restando l'opzione di fondo per la “regia” pubblica”, per la libertà delle forme, per la negoziabilità dell'assetto degli interessi e per la marcata flessibilità dei moduli organizzativi.

... segue ...

- In secondo luogo, però, resta il fatto 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 privata.

... segue ...

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

... segue ...

- ... lasciando e restituendo spazio per il resto alle valutazioni discrezionali ed alla conseguente responsabilità, *in primis*, degli apparati politici ed amministrativi di determinare, come si diceva una volta, la “regola del caso concreto”.
- Si assiste, invece, al fenomeno inverso di “fuga” dalla discrezionalità, per molte “ragioni” ...

... segue ...

- 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 ritorno.

... segue ...

- 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.

... segue ...

- 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.

... segue ...

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

... una postilla finale: verso una rinnovata centralità della motivazione ...

- In alcuni degli arresti più recenti si assiste ad un temperamento del rigido indirizzo giurisprudenziale relativo al tenore dell'onere motivazionale delle opzioni pianificatorie.
- Verso una “*rinnovata centralità della motivazione*” ...

... segue ...

- Pronunce nelle quali il giudice amministrativo, spesso valorizzando le innovative previsioni normative di fonte regionale riguardanti la formazione del quadro conoscitivo preliminare alla formazione del piano **ovvero l'individuazione delle alternative possibili al consumo di suolo**, pretende la costruzione di un discorso giustificativo delle scelte compiute più articolato e stringente, segnatamente in relazione alle corrispondenti premesse fattuali, giuridiche ed assiologiche (**Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2009, n. 7652; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 18 novembre 2009, n. 5074**).

tommaso.bonetti3@unibo.it