

ALLA RICERCA DEL REGIME GIURIDICO DEGLI INTERVENTI DI RIGENERAZIONE URBANA

A dispetto della tendenziale frammentarietà e farraginosità del quadro normativo di riferimento, segnatamente a livello statale, sono almeno due le considerazioni che si possono svolgere circa il regime giuridico applicabile ai processi di rigenerazione urbana.

In uno scenario caratterizzato dalle profonde trasformazioni del contesto economico di riferimento, oltre che da una rinnovata attenzione per la questione relativa alla riduzione del consumo di suolo, la prima riguarda l'essenza stessa della "rigenerazione" che pare risiedere, almeno in una prospettiva giuridicamente orientata, in un'azione progressiva e, per certi versi, incrementale volta a prefigurare, definire e declinare forme di ridefinizione, trasformazione e rinnovazione del tessuto edilizio esistente.

Nei processi rigenerativi, cioè, l'opzione teleologica, primariamente e per sé, è identificabile nella circostanza per cui la dimensione del "costruito" è valorizzata, in tutto o in parte, come supporto materiale e soprattutto come substrato strumentale ai fini della 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.

A ciò si aggiunga che, di regola, tali interventi non si prefiggono solamente il raggiungimento di obiettivi di segno meramente razionalizzante, ovvero in funzione di ricomposizione della trama territoriale, in armonia con l'impostazione classicheggiante delle finalità sussunte dalla disciplina urbanistica per piani; consistono, piuttosto, in un insieme complesso e articolato di azioni e operazioni a cui fa da *pendant* il perseguimento anche di finalità di ordine socio-economico

Da qui, per l'effetto, l'astratta possibilità di prefigurare interventi rigenerativi, sempre che ne sussistano in concreto le corrispondenti ragioni di interesse pubblico, non solo con riguardo ad aree dismesse o a porzioni del territorio urbanizzato in condizioni di degrado, ma anche relativamente a contesti segnati da situazioni di abbandono nonché, più in generale, da fenomeni di disagio socio-economico ovvero da carenze più o meno significative nella qualità e quantità delle dotazioni infrastrutturali.

La seconda considerazione, invece, concerne più specificatamente il regime giuridico applicabile ai processi di rigenerazione urbana.

Al netto della varietà delle figure attraverso cui si possono manifestare nella prassi applicativa, infatti, l'esame del quadro normativo di riferimento, di fonte statale e soprattutto regionale, restituisce alcuni tratti comuni agli interventi rigenerativi: in primo luogo, infatti, si caratterizzano per la marcata flessibilità dei moduli organizzativi e procedurali; in secondo luogo, ferma restando la necessità di un momento pianificatorio funzionale a predeterminare almeno il nucleo rigido del modello di assetto e sviluppo che si intende imprimere a quel territorio, per la negoziabilità dell'assetto degli interessi; in terzo luogo, per la declinazione di forme di collaborazione o cooperazione istituzionale e, soprattutto, di partenariato pubblico-privato; in quarto luogo, per la (complessa e defatigante) costruzione di una solida cornice economica-finanziaria in grado di sostenere il complesso degli interventi previsti.

In ogni caso, poi, resta il fatto che anche siffatti interventi non potranno che conformarsi ai principi, alle regole ed alle prescrizioni a cui soggiacciono le altre tipologie di intervento di rilievo territoriale.

Di volta in volta, di conseguenza, 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 nonché i precetti espressione delle cd. "tutele differenziate", tutti riferibili a quella

porzione di territorio urbanizzato come pure, ancora più nello specifico, a quel 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* inteso.

LA RIGENERAZIONE URBANA TRA “NORMAZIONE” E “AMMINISTRAZIONE”

Difficilmente le sfide e le questioni poste da una prospettiva per certi versi inedita quale 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, con tutta evidenza, 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 o comunque ricorrendo ad opzioni ermeneutiche di una certa complessità.

Il che “allarma” le amministrazioni pubbliche competenti, almeno quanto “allontana” gli eventuali soggetti privati coinvolti o potenzialmente interessati.

Nessun dubbio, quindi, circa la necessità di interventi normativi che, almeno a livello regionale, concorrano a precisare meglio le finalità, l'ambito di operatività, il regime delle attribuzioni e delle competenze, come pure i contorni funzionali e procedurali, dei processi di rigenerazione urbana.

Anche in un'ottica *de jure condendo*, però, è bene che qualsivoglia intervento di novazione normativa muova da una duplice consapevolezza.

In primo luogo, che gran parte del successo delle operazioni rigenerative “passa” fatalmente da forme di collaborazione istituzionale e, soprattutto, di partenariato pubblico-privato.

In secondo luogo, che il piano decisivo per le politiche e le azioni di rigenerazione urbana è, in particolare, quello amministrativo, specialmente nel caso di azioni involgenti il patrimonio edilizio degradato o abbandonato, sia esso di proprietà pubblica o privata.

L’attivazione e implementazione di interventi rigenerativi, in altri termini, non può che muovere, a monte, da un previo e puntuale inquadramento conoscitivo e, a valle, dalla definizione di misure e obiettivi coerenti con il quadro territoriale ed urbano di riferimento, lasciando e 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, senza rincorrere “scorciatoie” o schemi derogatori, le valutazioni discrezionali sono quindi le sole che sembrano potersi effettivamente adattare ad azioni che, per scala, dimensioni 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.

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