

RIVISTA GIURIDICA DELL' EDILIZIA

FONDATA DA

ALDO M. SANDULLI

DIRETTA DA

GIUSEPPE GUARINO - MARIA ALESSANDRA SANDULLI

COMITATO SCIENTIFICO

S. AMOROSINO - S. BELLOMIA - M. A. CABIDDU - G. D'ANGELO - R. FERRARA - F. GIORGIANNI
M. IMMORDINO - G. LEONE - F. LÓPEZ RAMÓN - J. MORAND-DEVILLER - V. PARISIO
P. L. PORTALURI - G. SANTANIELLO - V. SPAGNUOLO VIGORITA - M.R. SPASIANO
P. STELLA RICHTER - L. VANDELLI

Si segnalano all'attenzione del lettore

Corte costituzionale, 9-18 luglio 2014, n. 212, *in tema di partecipazione degli enti locali al procedimento istitutivo delle riserve naturali regionali*

Corte costituzionale, 23 giugno-2 luglio 2014, n. 189, *in tema di aggravamento unilaterale del procedimento autorizzatorio per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili*

Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 166, *in tema di divieto di realizzazione di impianti alimentati da biomasse in zona agricola*

Consiglio di Stato, Ad. plen., 30 luglio 2014, n. 16, *in tema di requisiti previsti dall'art. 30, d.lgs. n. 163 del 2006*

Consiglio di Stato, Ad. plen., 28 agosto 2014, n. 27, *in tema di raggruppamento temporaneo di imprese*



GIUFFRÈ EDITORE

INDICE

Parte Prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima: GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E COSTITUZIONALE	903
<i>Decisioni della Corte costituzionale</i>	903
Sezione seconda: GIURISPRUDENZA CIVILE	948
<i>Segnalazioni di giurisprudenza</i>	961
Sezione terza: GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA	969
<i>Segnalazioni di giurisprudenza</i>	1068
Sezione quarta: GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA	1093
Sezione quinta: GIURISPRUDENZA PENALE	1113
<i>Segnalazioni di giurisprudenza</i>	1124

Principali annotazioni

CARLO PENNAROLA, <i>Imposta di registro ed elusione fiscale: atti negoziali e loro collegamento</i>	1100
---	------

Parte Seconda: RASSEGNE - NOTE - DIBATTITI

SARA AMATO, <i>Gli accordi preordinati al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti di produzione di energie rinnovabili</i>	225
RUGGIERO DIPACE, <i>La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione</i> .	237
GIOVANNI IUDICA, <i>Ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo</i>	261

LA RIGENERAZIONE URBANA TRA PROGRAMMAZIONE E PIANIFICAZIONE

SOMMARIO: 1. Il problema “città” e le prospettive per un suo sviluppo sostenibile. — 2. La rigenerazione urbana come concetto giuridicamente rilevante e non mera sintesi verbale. — 3. I programmi di rigenerazione urbana tra visione strategica e operativa. — 4. La rigenerazione urbana come ponte per il futuro dell’urbanistica.

1. *Il problema “città” e le prospettive per un suo sviluppo sostenibile.*

Il recupero e la riqualificazione del costruito si impone come una delle direttrici fondamentali della futura attività di pianificazione urbanistica (1). Questa direzione dell’attività pianificatoria è funzionale alla realizzazione, tra l’altro, del non più procrastinabile obiettivo di evitare un eccessivo consumo del suolo. Il suolo, infatti, viene oramai considerato come bene da proteggere in quanto risorsa non rinnovabile (2). Tale risorsa fra l’altro è posta in pericolo dalla “impermeabilizzazione” ossia l’azione umana che determina la copertura permanente del suolo, tramite la costruzione di piattaforme, infrastrutture, opere ed edifici e ciò è diretta conseguenza della crescente espansione dei contesti urbani (3).

(1) P. STELLA RICHTER, *I sostenitori dell’urbanistica consensuale*, in P. URBANI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, Milano, 2013, 21, osserva che “oggi non viviamo più in una fase di espansione delle nostre città, ma in una fase in cui il problema è quello del recupero e del riutilizzo dell’esistente, sia esso costituito dai centri storici, sia e ancor più dalle nostre periferie, spesso degradate e carenti di servizi con grandi volumi di opifici dismessi e di costruzioni comunque da riconvertire a nuove funzioni”.

(2) Sul punto si veda il disegno di legge AS 1181 “Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo”.

(3) L’articolo 3 del citato disegno di legge prevede che: “*Il suolo, insieme all’acqua ed all’aria, rappresenta un elemento essenziale per la vita, è componente fondamentale degli ecosistemi terrestri, dell’ambiente ed è elemento costitutivo del paesaggio. Il suolo è una risorsa sostanzialmente non rinnovabile ed è un sistema molto complesso e dinamico che fornisce una serie di benefici all’uomo e all’ambiente attraverso la pluralità di funzioni e di servizi ecosistemici che esso svolge. Il suolo pertanto è un fattore chiave per il benessere dell’uomo e della società, è una risorsa di interesse comune, ma è anche molto fragile ed è attualmente soggetto a numerose minacce, principalmente a causa di alcune attività umane*”. Per far fronte al degrado del suolo dovuto a impermeabilizzazione, il disegno di legge prevede che le regioni, sulla base delle indicazioni delle linee guida definite a livello statale, individuino programmi d’azione obbliga-

Il tema della difesa del suolo si sovrappone a quello del recupero urbano. È stato rilevato che le politiche urbanistiche riguardanti il recupero dell'esistente non possono prescindere dalla preventiva distinzione tra le aree da escludere per la loro fragilità e, quindi, da tutelare e quelle disponibili per il maggiore grado di sicurezza che presentano in base all'esatto grado di vulnerabilità e pericolosità (4).

All'esigenza di contenere il consumo del suolo si aggiunge anche quella della messa in sicurezza delle strutture edilizie esistenti, con particolare attenzione ai sistemi urbani, per contrastare la possibilità del manifestarsi di occasioni di rischio. Alla luce di eventi disastrosi che potrebbero comportare danni ingenti per le condizioni di precarietà soggettiva del patrimonio edilizio, risulta ineludibile la necessità di rivedere le tecniche della pianificazione e dell'urbanistica. È tristemente noto che il verificarsi di eventi di questo tipo in ambito urbano ne amplifica in misura esponenziale gli esiti, trasformando le città da luoghi della sicurezza a luoghi di concentrazione di effetti estremamente negativi. Ma gli eventi calamitosi possono essere un utile spunto per avviare l'opera di inquadramento della attività di rigenerazione urbana.

Infatti, alcune recenti norme adottate a seguito di eventi sismici, come quello in Emilia Romagna del 2012, prevedono piani o programmi di ricostruzione che hanno come obiettivo la rigenerazione di tessuti urbani degradati in quanto colpiti da calamità (5).

Ai sensi della legge di stabilità per il 2014, per favorire la ricostruzione, riqualificazione e rifunzionalizzazione dei centri storici e dei centri urbani che hanno subito danni gravi al patrimonio edilizio pubblico e privato, ai beni culturali e alle infrastrutture, i comuni colpiti predispongono appositi piani organici finalizzati al ripristino delle condizioni di vita, alla ripresa delle attività economiche e alla riduzione della vulnerabilità edilizia e urbana, in conformità alle disposizioni impartite dalle regioni interessate (6).

Il piano organico viene definito come un documento di carattere programmatico operativo che, sulla base delle risorse effettivamente disponibili, delinea la strategia generale e definisce l'insieme sistematico delle attività, degli interventi,

tori che includano tecniche di gestione sostenibile dei suoli per la loro tutela e protezione. Inoltre, i dati sulle aree impermeabilizzate e i relativi indici di valutazione del consumo di suolo nonché i dati sulle funzioni e sui servizi ecosistemici dei suoli da sottoporre ad impermeabilizzazione devono essere obbligatoriamente tenuti in conto sia per ogni trasformazione delle coperture e usi dei suoli previste nei piani urbanistici e di settore, a qualsiasi scala, sia per la valutazione ambientale strategica connessa ai predetti piani. Inoltre, lo Stato, le regioni, le province e i comuni, nella progettazione delle opere infrastrutturali, nella redazione dei nuovi strumenti di pianificazione urbanistica e nelle modifiche o aggiornamenti degli stessi, tengono conto dei dati sulle funzioni e sui servizi ecosistemici dei suoli e sull'impermeabilizzazione degli stessi in un'area più estesa rispetto al sito direttamente coinvolto. Ciò al fine di ridurre al minimo l'impermeabilizzazione, soprattutto quella dei suoli migliori dal punto di vista delle funzioni e dei servizi ecosistemici. Nel definire le destinazioni d'uso del territorio, tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica sono redatti effettuando verifiche preventive e preferendo sempre le alternative mirate a non aumentare il grado di impermeabilizzazione locale.

(4) P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, 173.

(5) Art. 12 della l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012, n.16.

(6) Legge 27 dicembre 2013, n. 147.

dei progetti e dei programmi per la rigenerazione urbana che devono essere compatibili e coerenti con le previsioni del piano di ricostruzione che l'ente comunale, d'intesa anche con altri soggetti pubblici e privati, intende attivare per conseguire l'obiettivo di promuovere una ricostruzione di qualità volta alla rigenerazione degli ambiti urbani (7).

Ancorché la citata disciplina sia conseguenza di una situazione emergenziale dovuta a eventi calamitosi, è interessante notare come il concetto di rigenerazione urbana si leghi a quello di strategia. Tale legame consente di intravedere le potenzialità innovative della rigenerazione sull'disciplina urbanistica.

Il tema della rigenerazione urbana può, evidentemente, essere affrontato partendo da prospettive più generali, non collegate esclusivamente al consumo del suolo e alla sicurezza del territorio, visto che tale tema si impone all'attenzione degli studiosi anche alla luce della ormai strutturale crisi economica che ha inciso sulla potenziale espansione dei territori urbanizzati: dopo decenni di espansione economica, le comunità locali non possono più contare sui tradizionali fattori di crescita urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari. In un regime di risorse scarse si dovrà puntare, dunque, più sulla qualità che sulla quantità. La qualità della città del futuro è la chiave di volta per la risoluzione dei numerosi problemi che investono gli agglomerati urbani (8).

Infatti, la crisi finanziaria, economica e sociale nonché le sfide legate alla globalizzazione economica, oltretutto al cambiamento climatico, all'invecchiamento della popolazione e ai fenomeni migratori vanno affrontate anche partendo dal riordino delle città. Le città sono a un tempo centri di innovazione produttiva e di innovazione sociale. In esse si concentrano, fra gli altri, i problemi legati alla gestione delle risorse naturali ed energetiche e alla mobilità, determinati sotto il profilo della qualità e della attrattività (9). Sempre più spesso, poi, si pongono con evidenza problemi legati al disagio sociale, derivante anche dal massiccio fenomeno migratorio, che provoca, soprattutto nelle grandi città, forti elementi di conflittualità.

Tutti questi problemi devono essere affrontati, sul versante urbanistico, facendo fronte alla crescente domanda di qualità dello spazio urbano: più si incrementa la qualità della città più diminuiscono gli indicatori del disagio sociale. E tutto ciò avviene in un contesto di passaggio da una società caratterizzata dalla scarsa mobilità di capitale, di lavoro e di orientamenti culturali, a una società

(7) Ord. P. reg. Emilia-Romagna, 28 aprile 2014, n. 33.

(8) Sul punto si vedano le considerazioni svolte nel documento AUDIS (Associazione aree urbane dismesse), *Linee d'azione per la rigenerazione urbana*, in www.audis.it. In precedenza, la stessa associazione aveva proposto il documento *Carta Audis della rigenerazione urbana* (2008). Si veda anche il documento del Consiglio Nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori *Il piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile*.

(9) Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana" del 10 aprile 2013. Il Comitato è stato istituito dalla legge n.134 del 7 agosto 2012 e ha il compito di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali concertandole con le Regioni e con le autonomie locali entro una prospettiva di crescita, inclusione sociale e coesione territoriale.

contrassegnata dalla fluidità dei ruoli, dalla mobilità geografica di persone e imprese nonché dalla velocità delle comunicazioni (10).

Tale crisi di sviluppo quantitativo può offrire l'opportunità di riprogettare la città sulla base di modelli più vicini ai bisogni dei cittadini. I temi centrali sui quali si dovranno confrontare politici e tecnici per riprogettare le realtà urbane sono quelli del *welfare* urbano e della sostenibilità energetica e ambientale (che peraltro sono al centro della programmazione di fondi strutturali al livello comunitario), nonché delle politiche di coesione declinata in tutti i suoi aspetti: economica, sociale e territoriale.

Il vero difficile passaggio nella complessa vicenda relativa ai processi di riconversione urbana consisterebbe nel garantire la competitività ai territori locali e al contempo mantenere la coesione sociale della collettività insediata (11), visto che in questi ultimi anni, le politiche locali a favore della competitività economica tra aree urbane hanno trascurato pericolosamente gli aspetti della coesione sociale e territoriale (12). Al contrario, come qualsiasi buona politica di governo del territorio, anche quella riguardante la rigenerazione urbana non può essere scissa da esigenze di solidarietà e di integrazione del corpo sociale (13).

Si tratta di un punto molto delicato che coinvolge la nuova progettazione del tessuto urbano in chiave di recupero della sua qualità. Viene, quindi, in rilievo il problema del rapporto tra politiche di rigenerazione urbana e disciplina urbanistica. Poiché esiste un rapporto inscindibile tra territorio, attività economiche ed esigenze della popolazione, il governo di tale territorio deve essere orientato non solo a finalità conservative ma altresì a obiettivi di sviluppo civile e sociale. Ciò, peraltro, trascende l'urbanistica tradizionale, anche nella sua versione più aggiornata di disciplina organica dei vari possibili usi del territorio e delle sue risorse (14).

(10) A tale problemi si aggiungono quello relativo alla mobilità in contesti urbani notevolmente espansi. È stato rilevato dal citato documento del CIPU che il passaggio dal centro urbano ben identificato alla "meta-città" ha enormemente complicato i flussi di trasferimento delle persone, creato una grande quantità di pendolari e *city users* non stanziali, rendendo in definitiva obsoleta la tradizionale infrastruttura logistica e trasportistica. A questa difficoltà immanente si è aggiunto un ritardo culturale, che ha portato a perseverare in un disegno urbanistico ancora ispirato a quell'idea di città novecentesca, disegnata in funzione delle automobili; laddove le migliori esperienze internazionali ci mostrano una nuova idea di città, più sostenibile e vivibile per gli individui, largamente costruita attorno a una precisa rete di trasporto pubblico (al punto che in molte capitali straniere il numero dei cittadini proprietari di un mezzo privato è estremamente più basso che in Italia).

(11) P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011, 110.

(12) Per coesione sociale si deve intendere la riconoscibilità di una collettività nei suoi valori urbani e sociali, nella qualità dei luoghi della vita e di lavoro, ossia nella disponibilità di servizi personali e reali (opere di urbanizzazione) ovvero in tutto quel sistema di interventi a rete che concorrono in modo determinante a costituire o ricostituire un tessuto sociale che di questi elementi è carente, al fine di garantire il recupero delle identità locali che si riconoscono in quei valori urbani (P. URBANI, *ult. op. cit.*, 112).

(13) Si veda A. CLEMENTI, *Urbanistica del XXI secolo*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti*, Roma, 2006.

(14) P. LOMBARDI, *op. cit.*, 196, la quale afferma che gli interessi da gestire oramai sono talmente numerosi da richiedere diverse forme di intervento, non solo di carattere urbanistico

Queste considerazioni introduttive inducono a ritenere che la soluzione più opportuna per affrontare le sfide appena elencate sia quella di un approccio trasversale al concetto di qualità urbana, che porterà alla precisazione del concetto di rigenerazione urbana.

Le basi di tale approccio sono rinvenibili innanzitutto in numerose dichiarazioni o carte a livello internazionale e comunitario le quali hanno contribuito a delineare le nuove politiche di rinnovamento urbano improntate al principio di sviluppo sostenibile.

Si pensi innanzitutto ad *Agenda 21*, documento delle Nazioni Unite del 1992, che individuava tra le "cose da fare" per il ventunesimo secolo la promozione da parte della autorità locali dello sviluppo sostenibile partecipato; alla carta di Aalborg del 1994 (o delle città europee); a quella del 2004 dove si esprimeva l'intendimento della comunità europea di perseguire programmi per "città ospitali, prospere, creative e sostenibili, in grado di offrire una buona qualità della vita a tutti i cittadini, consentendo loro di partecipare a tutti gli aspetti della vita urbana"; all'accordo di Bristol del 2005 il quale definisce le comunità sostenibili come "realtà in cui le persone intendono vivere e lavorare, adesso e in futuro, che sono in grado di soddisfare le diverse necessità degli abitanti attuali e futuri, prestando attenzione all'ambiente e contribuendo ad un alto livello di qualità della vita".

Ulteriore passaggio è costituito dalla "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili" (2007) con la quale i rappresentanti dei governi comunitari si sono impegnati ad assicurare obiettivi di inclusione sociale all'interno delle città e tra di esse, garantendo la loro diversità culturale e introducendo un'alta qualità in settori quali il design urbano, l'architettura e l'ambiente (15).

Più recentemente la Carta urbana europea, "Il manifesto per una nuova urbanità", risultato della risoluzione 269 adottata dal Consiglio d'Europa il 29 maggio del 2008, in sostituzione della Carta urbana europea del 1992, propone una nuova cultura della vita urbana, incoraggiando gli enti locali europei a costruire una città sostenibile. I contenuti rappresentano linee guida da tenere presenti nelle politiche pubbliche nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. L'ambizione è quella di

e che vanno regolate attraverso un'organizzazione di sistema. Sulle implicazione della nozione di urbanistica la letteratura è molto rilevante. A titolo meramente esemplificativo si vedano: A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963; M.S. GIANNINI, *Pianificazione*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, 1983, 629; V. CERULLI IRELLI, *Urbanistica*, in G. GUARINO (a cura di), *Dizionario amministrativo*, II, 1983; P. URBANI, *Urbanistica*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 868; M. BREGANZE, *Edilizia e urbanistica*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., Torino, 2002, 209; V. MAZZARELLI, *L'urbanistica e la pianificazione territoriale*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, II ed., Milano, 2003, 3335; P. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003; P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006.

(15) Tale risultato, secondo la Carta, si raggiunge attraverso strategie della politica di sviluppo urbano integrato, che consentano, in generale, un concreto coordinamento degli investimenti pubblici e privati e un maggiore coinvolgimento dei cittadini e, in particolare, la creazione di spazi pubblici di alta qualità che accrescano l'interazione tra architettura, pianificazione infrastrutturale e urbanistica con particolare attenzione per la gestione del traffico e per il trasporto integrato; la modernizzazione delle reti infrastrutturali e l'incremento dell'efficienza energetica. Peraltro, secondo questo documento occorre privilegiare una struttura compatta degli insediamenti favorendo una pianificazione che impedisca la dispersione urbana prestando interesse ai quartieri degradati all'interno del contesto cittadino, al fine di realizzare gli obiettivi di coesione sociale e integrazione nelle città e nelle zone urbane.

delineare principi e concetti comuni per i paesi del Consiglio d'Europa, creando una cultura condivisa nella vita delle città (16).

Infine, la dichiarazione di Toledo del 2010 (17) rilancia lo strumento della rigenerazione urbana integrata e raccomanda agli Stati membri di tenere in considerazione una serie di indicatori e parametri per uno sviluppo urbano equilibrato e sostenibile energeticamente: si tratta di raccomandazioni di carattere ambientale, sociale, economico, della pianificazione, dell'architettura, della cultura e della *governance*.

L'approccio più volte auspicato a livello internazionale e comunitario sembra essere stato recepito anche dal legislatore (sia statale sia regionale) il quale ha mostrato rispetto al problema del recupero dell'esistente, soprattutto con riferimento ad aree e porzioni di città degradate, un interesse sempre crescente. Al fine di realizzare tale obiettivo, il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento la categoria dei c.d. programmi complessi la cui complessità deriva dalla pluralità di obiettivi, di contenuti, di soggetti e di modalità di attuazione (18).

Recentemente, la legislazione regionale sembra avere introdotto una nuova categoria di programmi complessi, variamente definiti, ma che possono ricondursi a un concetto di rigenerazione o rinnovo urbano più in linea con l'approccio suggerito dai documenti comunitari sopra richiamati.

Il primo interrogativo da porsi con riguardo a questi nuovi programmi è se essi rappresentino effettivamente una innovazione nel panorama degli strumenti per il recupero urbano già esistente nel nostro ordinamento.

Per rispondere a tale interrogativo occorre, quindi, mettere a confronto le più risalenti declinazioni legislative riferibili al concetto di recupero con quelle più innovative riferibili alla rigenerazione (19).

(16) Questa cultura secondo la carta si fonda su un nuovo concetto di cittadinanza, promuovendo la partecipazione e la responsabilità del cittadino, tramite la promozione dei dibattiti pubblici in materia di pianificazione urbana; un dibattito pubblico efficace garantirebbe maggiore qualità alla *governance* urbana, distribuendo poteri e risorse ed evitando la competizione con altri territori; il concetto di città sostenibile, quindi, si traduce in uno sviluppo urbano che tenga conto delle ripercussioni negative sull'ambiente, con la promozione di profili di mobilità sostenibile e un controllo dell'espansione urbana tramite una corretta gestione fondiaria. L'aspetto sociale è espresso in termini di città solidale, una forma di qualità sociale che può essere resa garantendo una omogenea accessibilità ai servizi e al mercato immobiliare per ogni fascia di reddito. Infine, la promozione della "città della conoscenza", che garantisca qualità culturale tramite la promozione dell'identità e della cultura locale per cui la città diventa luogo di confronto e scambio di sapere, richiedendo la creazione di strutture dedicate alla cultura e alla ricerca.

(17) Adottata nell'ambito della riunione informale dei ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano del 21/22 giugno 2010.

(18) P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, Torino, 2013, 185. Come noto, l'archetipo di tale tipologia di piani è il programma integrato di intervento disciplinato dalla l. 17 febbraio 1992, n. 179 (art. 16).

(19) Con riferimento a programmi complessi di riqualificazione e recupero urbano la letteratura è cospicua: per un inquadramento generale della materia si veda G.C. DE MARTIN, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, in questa *Rivista*, 1979, II, 35; E. STICCHI DAMIANI, *Recupero delle abitazioni e organizzazione del territorio*, Milano, 1980; S. PERONGINI, *I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in questa *Rivista*, 1982, II, 243; A. CROSETTI, *Piano di recupero*, in *Noviss.*

Se da tale indagine può scaturire una nozione sufficientemente delineata di rigenerazione urbana, occorre chiedersi come i programmi o i piani per la realizzazione si collochino nell'ambito degli strumenti urbanistici.

Questo, quindi, è il secondo aspetto da analizzare. Se gli obiettivi della rigenerazione sono ambiziosi e caratterizzati da una notevole complessità, occorre chiedersi se tali programmi possano collocarsi a livello di programmazione strategica ovvero se la loro dimensione sia quella di piani operativi o attuativi. Ciò in quanto la legislazione vigente pone i programmi di rigenerazione urbana a metà strada tra il piano strategico e quello operativo, situazione che potrebbe risultare contraddittoria e alla lunga controproducente, poiché non è possibile predisporre una valida strategia per il rinnovamento urbano attraverso interventi puntuali ed estemporanei.

Infine, occorre analizzare gli strumenti collaterali alla pianificazione per l'attuazione della rigenerazione urbana e verificare quale spazio possano trovare in questi programmi gli strumenti di partenariato pubblico privato, quelli di perequazione e di premialità urbanistica, quello della programmazione dei finanziamenti comunitari.

Il recupero e la rigenerazione urbana portano alla valorizzazione della complessità e della multifunzionalità del piano-programma nonché al massiccio utilizzo di strumenti consensuali per l'attuazione degli stessi per cui, in una visione più ampia, si deve riflettere sull'impatto che questi "nuovi" strumenti di pianificazione potrebbero avere sulla tradizionale concezione della pianificazione urbanistica.

Il problema che fa da cornice alla analisi dei programmi di rigenerazione urbana è se questi siano l'ennesima manifestazione della c.d. "depianificazione" attraverso la quale si supera la concezione sistematica e unitaria del principio di pianificazione urbanistica (20). D'altra parte, è stato rilevato che proprio i programmi integrati di intervento, che possono considerarsi il modello al quale si ispirano i nuovi programmi di rigenerazione, costituiscono il primo "strappo" alla disciplina urbanistica tradizionale dal momento che portano ad abbandonare

dig. it., App., vol. V, Torino, 1986, 939; S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in questa *Rivista*, 1990, II, 239; G. TULUMELLO, *Profili teorici e problematiche applicative della disciplina delle attività di recupero edilizio e urbanistico*, in questa *Rivista*, 1991, II, 33; F. PARENTE, *Gli strumenti urbanistici di recupero dell'edilizia degradata*, in *Riv. not.*, 2005, 97; S. AMOROSINO, *Dalla proprietà impresa all'impresa (prescelta per divenire) proprietaria*, in questa *Rivista*, 2006, 109; P. URBANI, *Urbanistica solidale - Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, cit.; G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio, Trattato dei diritti reali*, vol. IV, diretto da A. Gambaro, U. Morello, Milano, 2013, 653.

(20) Sui rischi della depianificazione a seguito dell'introduzione di piani settoriali e di un uso massiccio della urbanistica c.d. consensuale si veda P. STELLA RICHTER, *Relazione generale*, in *Sicurezza del territorio*, cit., 146. In altro scritto l'Autore sostiene che il principio di pianificazione rischia di essere cancellato dalla parcellizzazione delle decisioni in accordi relativi a singole aree, più o meno limitate, anche attraverso trattative dirette con i singoli proprietari e, quindi, sosteneva che la vicenda dell'urbanistica consensuale si traduceva in una pericolosa scorciatoia (*I sostenitori dell'urbanistica consensuale*, cit., 22). Ma sul punto si deve registrare la contrapposizione di altra autorevole dottrina la quale valorizza proprio l'urbanistica consensuale come fattore di superamento della tradizionale concezione della pianificazione urbanistica (sul punto si vedano P. URBANI, *Urbanistica consensuale*, Torino, 2000; *Urbanistica solidale*, cit.; *Le nuove frontiere del diritto urbanistico*, cit.).

l'attuale sistema pianificatorio, autoritativo e discendente, in favore di un processo ascendente, consensuale e partecipato, con gli interessi privati (21).

Sulla questione di fondo si anticipa che il programma di rigenerazione, per quanto abbia una sua peculiare collocazione, non si pone affatto come manifestazione della depianificazione urbanistica, anzi, esso si può integrare perfettamente nell'ambito degli strumenti di pianificazione, costituendone la componente strategica.

2. *La rigenerazione urbana come concetto giuridicamente rilevante e non mera sintesi verbale.*

Per rispondere al primo quesito circa l'effettiva innovatività del concetto di rigenerazione o rinnovo urbano occorre, innanzitutto, verificare se vi siano a livello legislativo definizioni di tali fenomeni.

Secondo la dottrina il termine rinnovo urbano è mera una sintesi verbale che comprende vari tipi di programmi o progetti di intervento sul tessuto urbano, caratterizzati da obiettivi diversi: il recupero delle zone o quartieri degradati; il rinnovo o il risanamento urbano; la rigenerazione, la riabilitazione, la valorizzazione, la riqualificazione, la rivitalizzazione, la riconversione urbana; la dotazione di infrastrutture indispensabili ad assicurare la vivibilità urbana, sino alla riorganizzazione (*reámenagement*) o ristrutturazione urbana o — al contrario — la salvaguardia di tessuti urbanistici di valore storico e culturale (22). Ma si deve rilevare che attualmente è possibile rinvenire nella legislazione regionale una definizione giuridica di rigenerazione urbana.

La legge regionale della Puglia 1 agosto 2008, n. 21 detta "Norme in materia di rigenerazione urbana"; la l. reg. Piemonte 14 luglio 2009, n. 20, nel recare norme in materia di "*Snellimento delle procedure in materia edilizia e urbanistica*", prevede, che al fine di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate, i comuni individuano ambiti di territorio su cui promuovere programmi di rigenerazione urbana, sociale e architettonica tramite azioni partecipative, di concerto con gli operatori privati; la legge regionale della Toscana 5 agosto 2011, n. 40, a integrazione della sua legge urbanistica del 2005, prevede interventi di rigenerazione urbana (23); del pari la l. reg. Umbria 21 giugno 2013, n. 12 con integrazioni alla legge regionale sul governo del territorio n. 11/2005 (art. 28-*bis*) (24).

(21) P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit., 55.

(22) S. AMOROSINO, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in questa *Rivista*, 2013, 315.

(23) L'intervento di rigenerazione consiste in insieme sistematico di opere che possono prevedere interventi di: a) riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente; b) riqualificazione delle aree degradate; c) riorganizzazione funzionale delle aree dismesse; d) recupero e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi; e) riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano.

(24) Secondo tale disposizione gli interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia finalizzati alla riqualificazione complessiva degli immobili e la rigenerazione urbana di insediamenti prevalentemente residenziali, nonché quelli produttivi e per servizi dismessi, volti a favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato esistente e in modo di evitare il consumo di nuovo suolo, sono consentiti in deroga agli

Si tratta di ipotesi esemplificative, ma della lettura della normativa regionale emerge un dato: i programmi di rigenerazione sono individuati come strumenti giuridici per l'attuazione di una precisa politica coinvolgente anche la materia urbanistica. Si tratta di una politica che organicamente si occupa del "miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati" come esplicitato dalla citata legge regionale della Puglia. I principali ambiti d'intervento sono i contesti urbani, periferici e marginali, interessati da carenza di attrezzature e servizi, degrado degli edifici e degli spazi aperti e processi di esclusione sociale, compresi i contesti urbani storici interessati da degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale; i contesti urbani storici interessati da processi di sostituzione sociale e fenomeni di terziarizzazione: le aree dismesse, parzialmente utilizzate e degradate.

Per realizzare questi obiettivi, in linea generale, viene utilizzato lo strumento del programma integrato di rigenerazione urbana che comporta un insieme coordinato d'interventi in grado di affrontare, in modo integrato, problemi di degrado fisico e disagio socio-economico in relazione alle specificità del contesto interessato.

Dalla legislazione regionale si evince che si tratta di interventi che comprendono la riqualificazione dell'ambiente costruito, attraverso il risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici nonché la tutela, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio storico-culturale, paesaggistico, ambientale; la riorganizzazione dell'assetto urbanistico tramite il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi e la previsione delle relative modalità di gestione; il contrasto dell'esclusione sociale degli abitanti con la previsione di una molteplicità di funzioni e tipi di utenti e interventi materiali e immateriali nel campo abitativo, socio-sanitario, dell'educazione, della formazione, del lavoro e dello sviluppo; il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche.

Risulta chiaro che il concetto normativo di rigenerazione urbana si differenzia da quello di recupero edilizio e urbanistico per comprendere azioni complesse per il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di zone urbane degradate.

Nel corso degli anni si sono succedute le nozioni di recupero, restauro, riqualificazione, riabilitazione che hanno testimoniato una evoluzione nel modo di intendere il risanamento urbanistico delle città e di pari passo si sono sviluppati innovativi strumenti giuridici per realizzare tale generale obiettivo.

Si tratta di termini che possono avere significati simili ma che non possono essere utilizzati come sinonimi. Infatti, ognuno di questi termini riflette discipline e visioni differenti.

Il concetto di recupero edilizio e urbanistico ha come fine quello di rientrare in possesso della perduta disponibilità di un edificio, di un quartiere di una parte

strumenti di programmazione settoriale in materia di distanze tra attività o di contingentamento complessivo delle stesse in qualunque modo determinato fermo restando il rispetto delle norme in materia di igiene, di sanità, di sicurezza e di tutela del patrimonio storico, culturale ed ambientale.

di città, con rinnovate utilizzazioni, specializzazioni funzionali, servizi e infrastrutture, ma nel rispetto della tipologia edilizia, del tessuto e della struttura urbana esistente. Quello che si cerca di recuperare è l'involucro edilizio o lo spazio urbano nelle dimensioni fisiche che li caratterizzano con l'obiettivo di adeguare il preesistente alle mutate esigenze d'uso.

Il concetto di restauro, architettonico e urbanistico, invece, appare semanticamente differente da quello di recupero, poiché è indissolubilmente legato alla conservazione del "come era prima" e, quindi, intollerante a qualsiasi modificazione dei materiali della tipologia o della struttura.

Il recupero si pone come una categoria più ampia del restauro (anche la definizione degli interventi di recupero dimostra tale circostanza: manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e ristrutturazione urbanistica) anche se spesso l'attività di recupero è stata legata rigidamente al manufatto riducendone la portata degli interventi.

Il fenomeno del recupero è stato arricchito poi da nuove tematiche: la periferia, l'abusivismo, le zone industriali, il verde, ma anche il welfare, la povertà, la disoccupazione, per cui la sempre crescente complessità del recupero diventa tale da non poter essere più compresa e comunicata con un solo concetto. Ciò anche perché al concetto di recupero degli edifici si deve necessariamente associare il concetto di recupero dei soggetti. Infatti, si rendono spesso necessari, accanto a interventi riguardanti gli involucri edilizi e gli spazi urbani, interventi riguardanti i soggetti che di questi involucri edilizi e spazi urbani devono usufruire.

L'evoluzione del concetto di recupero è ben evidenziata dalla evoluzione della legislazione in materia si passa dai programmi integrati di intervento (25) ai programmi di riqualificazione urbana (l. n. 179/92) (26); dai programmi di recu-

(25) Si veda D. DE PRETIS, *Piani integrati e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le regioni*, 1993, 919; F. PAGANO, *Il documento di inquadramento dei programmi integrati di intervento nella prospettiva di una nuova disciplina della pianificazione comunale*, in questa *Rivista*, 2002, 123; G. LEONE, A.L. TARASCO, *Spunti ricostruttivi in tema di programmi integrati di intervento: dal modello statale alla disciplina regionale*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2003, 1149; V. DI CORSCIA, G. MESCIA, *I programmi integrati di intervento: natura giuridica e e procedimento di formazione*, in *Giur. amm.*, 2008, 10, 435; P. URBANI, *L'edilizia abitativa fra piano e mercato: i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Democrazia e diritto*, 2009, 89; G. CARLOTTI, *Edilizia residenziale pubblica e piani integrati di intervento. Competenze Stato, regioni ed enti locali*, in *Foro it.*, 2009, 631; S. VILLAMENA, *Programmi integrati di intervento: osservazioni su requisiti generali ed efficacia*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Sicurezza del territorio- Pianificazione e de pianificazione*, Milano, 2014, 247. I programmi integrati di intervento mirano proprio alla riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale ed hanno una dimensione tale da incidere sulla "riorganizzazione urbana" e rappresentano gli strumenti di riqualificazione a maggiore impatto sul territorio. Essi sono caratterizzati da una pluralità di funzioni e da una integrazione di diverse tipologie di intervento (G. GRAZIOSI, *op. cit.*, 682). L'approvazione di un accordo di programma consente di raccordare lo strumento alla disciplina urbanistica.

(26) A. CHIERICHETTI, *Riqualificazione urbana e pianificazione urbanistica*, in questa *Rivista*, 1999, 92. Anche questi piani hanno valore attuativo e operano su aree occupate da insediamenti di edilizia residenziale pubblica. Hanno come obiettivo quello di risanare l'esistente mediante un insieme sistematico di interventi di urbanizzazione primaria e secondaria, restauro/risanamento degli edifici esistenti, nuova edificazione e "sistemazione ambientale". Essi vengono approvati dallo Stato mediante protocolli di intesa stante la natura statale dei

pero urbano (l. n. 493/93) (27) ai contratti di quartiere (I e II decreto 1071 e 1072 del 1994) (28); dai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (decreto del 1998) (29) ai programmi di riabilitazione urbana (l. n. 166/2002) (30).

finanziamenti. Successivamente, il perfezionamento dei piani avviene mediante accordo di programma con valenza urbanistica. Il p.r.u. prevede il coinvolgimento obbligatorio dei privati per cui viene stipulata un convenzione distinta dall'accordo di programma che stabilisce le prestazioni che le parti devono reciprocamente effettuare (Cons. Stato, Sez. IV, 27 marzo 2002, n. 1716; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. III, 27 dicembre 2006, n. 4559).

(27) C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, 2002, 195. Questi piani hanno un ambito "tematico" tendenzialmente riconducibile all'edilizia pubblica. Sono programmi di dettaglio con valenza attuativa e destinati in prevalenza alla riqualificazione di zone di edilizia residenziale pubblica degradata. Si tratta di un insieme sistematico di opere volte al risanamento dell'esistente, all'integrazione o ammodernamento delle urbanizzazioni, al completamento dell'edificato esistente. In tali programmi viene prevista anche la realizzazione di edifici non residenziali e l'inserimento di elementi di arredo urbano.

(28) M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Riv. amm.*, 1997, 1139. Si è trattato di programmi sperimentali di riqualificazione a partecipazione mista pubblico-privata da realizzare all'interno di quartieri urbani degradati composti prevalentemente da edilizia residenziale pubblica o sovvenzionata. Successivamente, con la l. 8 febbraio 2001, n. 21 è scomparso il limite di intervento per i soli insediamenti di edilizia pubblica o sovvenzionata per cui tali strumenti riguardano "i quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale" (si tratta dei contratti di quartiere II). I contratti di quartiere rappresentano piani di recupero innovativi in quanto: i contratti I si caratterizzano per una attività di rigenerazione urbana orientata alla diffusione di tecnologie di risparmio energetico, e volta al diradamento edilizio tramite demolizione e ricostruzione degli edifici al di fuori dell'ambito di intervento; i contratti II tendono a realizzare una sinergia tra attività di recupero e incremento edilizio e la realizzazione di azioni a carattere imprenditoriale o sociale, che consentono lo sviluppo occupazionale della comunità insediata nel quartiere degradato. La disciplina di tali strumenti è, poi, simile a quella dei piani di recupero (G. GRAZIOSI, *op. cit.*, 688).

(29) R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. 1169*, in questa *Rivista*, 2001, 33. Tali piani rappresentano una evoluzione dei programmi di riqualificazione urbana. Essi sono programmi dettagliati di trasformazione analoghi ai piani attuativi. Rispetto ai programmi di riqualificazione urbana, questi hanno un ambito applicativo molto ampio (infatti, possano avere portata provinciale e regionale) e comunque non sono circoscritti agli interventi su aree caratterizzate dall'edilizia residenziale pubblica né sono limitati ai tessuti urbani residenziali, ma si estendono a ogni insediamento edificatorio (quindi anche industriale o commerciale). È stato rilevato (G. GRAZIOSI, *op. cit.*, 689) che oltre all'illimitato ambito di azione del piano, i p.r.u.s.s.t. si caratterizzano per la peculiarità dello scopo che non è tanto la riqualificazione di una maglia di tessuto insediativo ma la possibilità che tale intervento inneschi un processo di sviluppo urbano di scala più ampia di quella oggetto della trasformazione. La filosofia di fondo che ispira tale piano è che dalla rigenerazione di un'area urbanizzata può derivare un processo spontaneo, realizzato dalla comunità locale e dalle forze produttive del territorio. In questo contesto, la rigenerazione non viene pianificata autoritativamente ma il piano si pone l'obiettivo di creare le condizioni per una rinascita spontanea del territorio. A tal fine il piano si propone al realizzazione di interventi pubblici capaci di attivare questo circolo virtuoso, oltre a interventi edilizi di matrice mista volti a realizzare opere di urbanizzazione primaria e secondaria, iniziative economiche per agevolare la realizzazione di tali interventi. Il coinvolgimento del privato è obbligatorio e il piano viene innanzitutto approvato dal Ministero attraverso la firma di un protocollo di intesa con il comune e a esso segue la stipula di un accordo-quadro, con valore di accordo di programma che può anche fungere da variante al piano regolatore generale e, quindi, attribuire efficacia urbanistica al piano.

La normativa segna, dunque, il passaggio dal concetto di recupero al concetto di riabilitazione. A sua volta quest'ultima si differenzia dalla riqualificazione, che, come esplicitato dalla legge del 1992 appare ancorata al contesto delle preesistenze, mirando al solo miglioramento della qualità delle funzioni, senza pretendere di entrare nella varietà d'uso della struttura e delle infrastrutture urbane.

La riabilitazione edilizia e urbana (l. n. 166/2002) sposta l'attenzione dalla modificazione dello spazio fisico alla prestazione (intesa come grado di efficienza), ossia il diritto della cittadinanza a usufruire di spazi funzionali e adeguati. La riabilitazione, quindi, prende in considerazione anche il problema del degrado fisico, economico e sociale e si svincola dalla realtà esistente aprendosi alla libertà di un contesto innovativo.

Come è facilmente intuibile, il concetto di recupero/riabilitazione si amplia, acquisendo sempre più contenuti complessi, fino a divenire un modo per pianificare il territorio e sfocia nel concetto di rigenerazione intesa non solo come ricostruzione di una efficienza e una funzionalità perdute ma anche come ripristino dell'integrità strutturale e fisiologica della città e del territorio.

Di pari passo al concetto di riqualificazione si è evoluto il concetto di degrado.

Si è passati dalla totale assenza di una nozione giuridica di degrado, con la previsione da parte della pubblica amministrazione di ampia discrezionalità nella individuazione delle zone sulle quali operare con gli strumenti di recupero (discrezionalità così ampia da implicare valutazioni di ordine politico), al tentativo di identificare il degrado partendo dalle condizioni di abitabilità. In quest'ottica, si è considerata degradata l'edilizia, originariamente abitabile in quanto conforme alle norme urbanistico edilizie, che, in seguito soprattutto al decorso del tempo, ha perduto tale conformità o per profili di carattere igienico sanitario o per problematiche statico-costruttive o ancora per non essere adeguata alle nuove esigenze quali quelle tecnologiche (benché il riferimento alla questione della abitabilità contrasta con il fatto che la normativa sul recupero si riferisce anche agli abitati abusivi).

A partire dalla l. n. 457/1978 si riteneva che il degrado non potesse avere natura diversa da quello urbanistico/edilizio ossia anche di tipo sociale (31).

(30) La giurisprudenza ha precisato (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 6 dicembre 2011, n. 1845, in *Gda*, 2012, 194) che tali programmi non costituiscono un nuovo e autonomo tipo di strumento urbanistico attuativo a contenuto speciale ma, al contrario, uno strumento di programmazione, non privo di riflessi sull'assetto urbanistico e sulle relative scelte di pianificazione, volto essenzialmente a favorire le iniziative degli enti locali per il miglioramento della mobilità urbana e per il recupero di aree degradate (porzioni di centri storici, aree industriali dismesse, quartieri ad alta densità abitativa, ecc.). Il programma può essere realizzato con risorse pubbliche e private rese disponibili dai soggetti interessati alla trasformazione. Comunque è stato rilevato (G. GRAZIOSI, *op. cit.*, 692) che la differenza rispetto ai programmi di recupero e quelli di riqualificazione consiste nel fatto che i p.r.i.a. non si riferiscono solo all'edilizia residenziale pubblica ma agiscono con riferimento a qualsiasi tessuto urbano. Differiscono anche dai contratti di quartiere e dai p.r.u.s.s.t. poiché i p.r.i.a. non hanno finalità socio economiche. Semmai si possono avvicinare ai programmi integrati di intervento, anche se rispetto a questi hanno un ambito operativo limitato a singole porzioni di città. Il pria potrebbe considerarsi a sua volta strumento attuativo di un programma integrato di intervento.

(31) Con tale disposizione la individuazione delle zone destinate al recupero del patrimonio edilizio e urbanistico esistente, viene effettuata nell'ambito degli strumenti urbanistici

Ma dal degrado urbanistico si è passati al degrado territoriale nella più ampia accezione del termine comprendente aspetti che travalicano quelli urbanistici in senso stretto. Sul punto basta rilevare che alcune normative regionali, come quella della Puglia in materia di rigenerazione, accolgono una definizione di degrado ampio così come è ampia la concezione di rigenerazione che a tale degrado deve porre un limite.

Da quanto affermato fino a questo momento è possibile sostenere che il concetto di rigenerazione urbana sia innovativo rispetto a quelli di recupero e riqualificazione.

La rigenerazione ricomprende la riqualificazione urbana per trattare tale tematica in modo più strutturale. Se, infatti, si assume come presupposto delle azioni di rigenerazione il degrado delle città non solo in chiave di degrado fisico ma anche come manifestazione di condizioni di disagio che determinano decadimento e deprivazione, la rigenerazione deve necessariamente consistere in un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico con una focalizzazione sulla inclusione sociale.

Nella sostanza la rigenerazione urbana è lo strumento attraverso il quale la cittadinanza può reclamare il proprio diritto alla qualità della vita declinata nei suoi vari aspetti (32).

generali per assoggettarle a un «regime speciale» a tenore del quale l'edificazione può essere subordinata all'approvazione di un piano di recupero (anche su iniziativa privata), oppure può avvenire attraverso interventi diretti di manutenzione, restauro o ristrutturazione anche per singoli immobili individuati in stato di degrado (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 30 luglio 2012, n. 1542).

(32) Qualità urbana: la qualità di un intervento di rigenerazione si misura innanzitutto sulla capacità di divenire un fattore di impulso e moltiplicatore di un ampio ed equilibrato sviluppo urbano che comprende residenzialità servizi e lavoro.

I presupposti per realizzare gli interventi di rigenerazioni richiede essenzialmente che il governo della riorganizzazione territoriale sia esercitata dalle istituzioni in modo sempre più aperto al contributo di tutti gli attori; che i processi di trasformazione abbiano come obiettivo generale quello di realizzare la maggiore coesione sociale ed economica; che il valore di ogni intervento sia rappresentato dalla sua capacità di integrazione fisica, sociale ed economica con il contesto urbano e che l'effetto riqualificativo sia durevole nel tempo.

Qualità urbanistica: il progetto di rigenerazione deve essere inquadrato in una logica definita a monte dagli strumenti di pianificazione e programmazione strategica di ampia scala. Senza un disegno complessivo può venire in rilievo il rischio che prevalga la logica interna del singolo progetto spesso a scapito della collettività e della qualità urbana. Il quadro strategico scaturisce da una sintesi degli interessi sociali, economici e culturali che la comunità si è data.

Qualità architettonica: che si riferisce ai manufatti progettati ex novo e a quelli riqualificati che devono essere caratterizzati dall'uso delle nuove tecnologie, compatibili con l'ambiente e che assicurino il risparmio delle risorse.

Qualità dello spazio pubblico: una città fatta di spazio pubblico favorisce lo sviluppo, la convivenza civile, l'aggregazione sociale, la sicurezza la partecipazione. Riferita alla rigenerazione la qualità dello spazio pubblico ha la funzione di rilievo per riavviare processi di identificazione e integrazione sociale.

Qualità sociale: intesa come benessere per gli abitanti sia come individui sia come collettività. Il contesto urbano, infatti, deve favorire l'integrazione, i rapporti interpersonali ed evitare processi di esclusione o emarginazione.

3. *I programmi di rigenerazione urbana tra visione strategica e operativa.*

A questo punto occorre rispondere al secondo quesito che ci si era posti, quello relativo all'esatto inquadramento dei programmi di rigenerazione nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica.

Come rilevato, i programmi di rigenerazione dovrebbero avere un obiettivo ambizioso ossia essere davvero funzionali alla rinascita dei centri urbani. Ciò implica necessariamente che in tali programmi si abbia ben chiaro il fine strategico che si vuole raggiungere con le misure più appropriate per realizzarlo.

I programmi di rigenerazione urbana, stando alla disciplina legislativa descritta, sembrano proporsi come una nuova generazione di programmi complessi.

In passato, gli strumenti che a vario titolo si occupavano di riqualificazione hanno segnato un netto distacco rispetto al modello della pianificazione urbanistica tradizionale: mentre questa era incentrata sulla preminenza della conformazione rispetto alla fase attuativa (differita), nei programmi complessi ha una primazia del momento attuativo operativo/finanziario al quale accede il momento pianificatorio (33). Spesso gli interventi relativi alla programmazione complessa

Gli obiettivi sociali devono essere perseguiti dal programma di rigenerazione nelle sue premesse politiche e tecniche e sviluppate nel progetto, nella sua esecuzione e nella sua gestione attraverso un processo di partecipazione.

Qualità economica: capacità di produrre occasioni di sviluppo auto propulsivo duraturo nel tempo e crescita economica dell'area urbana in cui si inserisce. Una trasformazione urbana di qualità genera benefici sia per gli imprenditori sia per la pubblica amministrazione sia per i cittadini.

Qualità ambientale: il recupero delle aree degradate ha due importanti ricadute sulla qualità ambientale: la prima legata ai fattori generali che definiscono la crescita sostenibile di una città; la seconda riguarda le bonifiche ambientali che tale recupero produce quando si tratta di siti inquinati.

Qualità energetica: l'obiettivo è quello di città caratterizzate dal contenimento dei consumi energetici, dall'impegno minimo delle risorse naturali dalla riduzione dei rifiuti e delle emissioni.

Qualità culturale: progettare trasformazioni che siano in continuità con l'evoluzione storico culturale del luogo.

(33) G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione*, cit., 654. La giurisprudenza ha colto questo aspetto con riferimento ai piani integrati di intervento che sono stati definiti come strumenti urbanistici di secondo livello, rispetto al piano regolatore generale, aventi fine di riqualificare il tessuto urbanistico, edilizio e ambientale del territorio, caratterizzati dalla presenza di una pluralità funzioni, dall'integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una dimensione capace di incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di risorse finanziarie pubbliche o private; pertanto, l'ampiezza di funzioni e ai contenuti ne connota la peculiarità rispetto ad altri strumenti di pianificazione a orientamento settoriale, mirando a obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani, anche con riguardo all'aspetto ambientale, mediante un insieme coordinato di interventi e risorse, pubblici e privati, incidenti anche sulle opere urbanizzative e la dotazione degli standards che possono riguardare sia zone in tutto o in parte edificate, sia zone da destinare ad una nuova edificazione (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 15 ottobre 2002, n. 3943). L'ampiezza di funzioni e di contenuti dei programmi integrati d'intervento ne connota l'assoluta peculiarità rispetto ad altri strumenti di pianificazione a orientamento settoriale (quali i piani di recupero di cui all'art. 28 l. 5 agosto 1978 n. 457 e i programmi di recupero urbano di cui all'art. 11 d.l. 5 ottobre 1993 n. 398, conv. con modificazioni dalla l. 4 dicembre 1993 n. 493) nel senso che, pur trattandosi di strumenti speciali di pianificazione, non mirano unicamente al risana-

vengono definiti al di fuori della pianificazione allorché si reperiscono risorse pubbliche e private in grado di realizzarli. I programmi complessi spesso nascevano come finanziari e avevano la caratteristica di essere immediatamente operativi, per azioni urbanistiche mirate. Da tali atti veniva definito *ex novo* (benché al di fuori del processo pianificatorio, in una sede atipica che corrispondeva generalmente alla procedura per l'ottenimento dei finanziamenti necessari al programma) l'assetto territoriale dei tessuti urbanistici da riqualificare emettendo una serie di prescrizioni analoghe a quelle dei piani urbanistici e attuativi.

Processo parzialmente differente è stato seguito dalla legislazione regionale.

La qualificazione del programma complesso come strumento attuativo è stata favorita dalla legislazione regionale, la quale, ha, però, reinserito gli strumenti di riqualificazione nella attività di pianificazione urbanistica non solo scegliendo la via di una integrazione del programma di riqualificazione nel sistema gerarchico di pianificazione ma anche attribuendogli natura di piani urbanistici esecutivi e assoggettandoli al relativo procedimento.

Spesso la legislazione regionale ricalca il modello della pregressa disciplina della programmazione complessa anche con riferimento alla rigenerazione dimostrando, tuttavia, di non cogliere appieno la portata innovativa e le potenzialità che tale nuova declinazione di rinnovamento urbano può avere sull'attività di pianificazione in quanto non viene assecondata la vocazione strategica della riqualificazione del tessuto urbano. Si è dato vita a strumenti che si pongono in mezzo a un guado: luoghi di scelte strategiche e strumenti di immediata attuazione della stesse (34).

Come è stato affermato dalla dottrina, questi strumenti hanno una natura anfibia (35). Ma il concetto di rigenerazione urbana male si attaglia a questo tipo impostazione.

La rigenerazione si attua attraverso una pianificazione o programmazione di interventi di ampio respiro e di carattere strategico che devono superare la contingenza di singole e isolate linee di finanziamento per divenire strumento ordinario della pianificazione territoriale.

Il programma di rigenerazione urbana non può essere un piano settoriale volto alla cura di uno specifico interesse urbanistico, bensì deve configurarsi quale

mento o al recupero di contesti urbanistico-edilizi e/o all'ampliamento dell'offerta di edilizia residenziale, bensì a più ambiziosi obiettivi di riqualificazione dei tessuti urbani, anche con riguardo all'aspetto ambientale, mediante un insieme coordinato di interventi e risorse, pubblici e privati (T.A.R. Puglia, Bari, Sez. II, 18 giugno 1999, n. 417).

(34) A esempio i "programmi integrati d'intervento" di cui all'art. 16 l. 17 febbraio 1992 n. 179, configurano nuovi strumenti urbanistici di valenza programmatica ed attuativa ad un tempo, anche in variante al p.r.g., ai piani attuativi ed ai regolamenti edilizi e perseguono finalità di riqualificazione urbanistica, edilizia e ambientale e di coordinamento. (T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, 14 gennaio 1999, n. 22).

(35) S. AMOROSINO, *Depianificazione urbanistica e frammentazione degli interessi e dei poteri*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *Sicurezza del territorio*, cit., 262, anche se l'Autore riteneva la doppiezza degli istituti del recupero riferibile alla commistione di strumenti urbanistici e amministrativistici. Ma si ritiene che l'osservazione circa l'ambiguità degli istituti possa riguardare anche la configurazione giuridica di piani strategici e al contempo operativi.

piano politematico che involge inevitabilmente una pluralità di interessi, anche estranei alla materia urbanistica (36).

Fino a questo momento il piano strategico è stato considerato solo con riferimento alle aree vaste, ma nel caso della rigenerazione occorre prendere in prestito il metodo della pianificazione strategica delle aree vaste e trasporlo nelle aree urbane di più limitate dimensioni.

Si tratta di una visione strategica della pianificazione urbana. Visione strategica e, quindi metodo strategico che consente il coinvolgimento di tutti gli attori potenzialmente interessati alla attività di pianificazione del territorio (37).

Gli indirizzi del territorio non possono essere effettuati con programmi attuativi, come finora si sono rivelati i programmi complessi. Questa è una evidente anomalia di sistema, dal momento che se un programma di rigenerazione ambisce a realizzare una visione nuova della città non può limitarsi ad avere una semplice valenza attuativa.

Non è possibile, infatti, operare una valida strategia attraverso interventi occasionali; non si può legare la visione complessiva dello sviluppo urbano a singoli interventi o progetti. Per definizione, la strategia rappresenta una visione complessiva di lunga durata della città, che si deve a sua volta inserire nel sistema di pianificazione.

Occorre, quindi, riflettere anche sul connesso problema della logica gerarchica tradizionale della pianificazione.

Con il piano strategico di rigenerazione si devono individuare le linee di azione dello sviluppo del territorio in tutti i suoi aspetti, pertanto questo non può avere carattere rigido ma necessariamente flessibile, tale da costituire uno strumento che, salvaguardando gli obiettivi generali e le linee guida fondamentali, sia in grado di prevedere continue modificazioni e adattamenti piuttosto che strutturare un modello di città già concluso (38).

Nella sostanza il programma deve influire sulle scelte urbanistiche dando forza al piano tradizionale e anticipando, in caso di piani superati, alcuni nuovi contenuti (39).

Il piano di rigenerazione deve dettare linee guida generali piuttosto che regole, lasciando poi ai piani urbanistici il compito di definire queste ultime.

(36) F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territori a confronti*, Torino, 2012, 224 e in precedenza S. AMOROSINO, in *I piani di recupero nel sistema dei piani urbanistici* in questa Rivista, 1990, II, 244.

(37) F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, cit., 220, la quale afferma che progressivamente i piani legati al recupero dell'esistente si appropriano delle tecniche proprie dei piani strategici e pone la particolare categoria di siffatti piani settoriali come l'avamposto della logica strategica in ambito urbanistico; A. SIMONATI, *Il piano strategico in Italia: meccanismo di valorizzazione della pianificazione urbanistico territoriale e impulso alla depianificazione?*, in P. STELLA RICHTER (a cura di), *La sicurezza del territorio-pianificazione e depianificazione*, cit., 227.

(38) F. CANGELLI, *op. cit.*, 238.

(39) V. FEDELI, F. GASTALDI, *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, Milano, 2004, 17.

In questo forse può essere di aiuto l'affermazione del modello di pianificazione che distingue tra parte strutturale e parte operativa (40).

La parte strutturale, come è noto, che reca le linee fondamentali dell'assetto del territorio è caratterizzata da una marcata funzione sociale tanto da risultare una sorta di patto che lega comunità, soggetti istituzionali e territorio per uno sviluppo sostenibile.

La parte operativa contiene, invece, le previsioni a breve/medio periodo che consistono nella localizzazione delle aree da trasformare e dettano i parametri delle trasformazioni: si tratta di un documento prettamente gestionale.

Il programma di rigenerazione, quindi, si dovrebbe intendere come un piano strutturale arricchito di ulteriori contenuti rispetto a quelli squisitamente urbanistici abbandonando la caratteristica valenza attuativa che fino a questo momento hanno avuto i piani complessi.

Da ciò deriva che il programma di rigenerazione, così concepito, dovrebbe ereditare dai pregressi programmi complessi la peculiarità di non incontrare limiti all'interno delle zone omogenee del piano regolatore, per tendere al superamento del modello di pianificazione basato sulla rigida zonizzazione del territorio e puntare sulla integrazione fra le funzioni degli ambiti territoriali (41).

Su questa linea si è sviluppata la legislazione regionale in materia di rigenerazione urbana in base alla quale ogni comune è tenuto ad adottare un documento programmatico per la rigenerazione urbana come presupposto necessario per ogni specifico intervento di rigenerazione. Tale documento programmatico rappresenta il vero fulcro della strategia di rigenerazione urbana (42).

La logica è simile a quella della programmazione delle opere pubbliche.

Si parte dallo studio dei bisogni della collettività per arrivare alla definizione degli interventi per soddisfare quei bisogni.

Con la previsione di una disciplina generale sulla programmazione delle opere pubbliche, il legislatore ha mirato alla razionalizzazione delle scelte della pubblica amministrazione, possibile solo attraverso una attenta valutazione della situazione nella sua globalità, che consente di individuare misure coordinate per intervenire nel settore delle infrastrutture. Ciò presuppone una predefinita determinazione degli obiettivi e la predisposizione di una strategia realizzativa attraverso una seria coordinata di atti. Tale modalità di azione consente di fare concreta applicazione

(40) A. BARTOLINI, *Questioni problematiche sull'efficacia giuridica della pianificazione strutturale e operativa*, in *Riv. giur. urb.*, 2007; P. URBANI, *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto e effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 2007.

(41) P. URBANI, S. CIVITARESE, *Diritto urbanistico*, cit., 185.

(42) Questo documento viene elaborato dall'amministrazione comunale con la partecipazione degli abitanti, tenendo conto delle proposte di intervento di soggetti pubblici e privati e individua le parti di tessuto urbano da sottoporre a rigenerazione basandosi sull'analisi dei problemi derivanti dal degrado fisico, dal disagio abitativo e socio economico e definisce gli obiettivi da perseguire a livello comunale o intercomunale; ambiti territoriali da sottoporre a programmi integrati di rigenerazione urbana; politiche abitative, urbanistiche, paesaggistico-ambientali, culturali, sociali necessarie per il conseguimento degli obiettivi; le iniziative per assicurare la partecipazione civica e il coinvolgimento di enti e forze sociali, economiche e culturali; i criteri per valutare la fattibilità dei programmi; soggetti pubblici da coinvolgere e modalità di selezione dei privati.

nella materia delle opere pubbliche, dei principi di efficienza, efficacia ed economicità ai quali deve essere improntata l'attività della pubblica amministrazione.

All'obiettivo della razionalizzazione delle scelte strategiche si è affiancato quello della corretta allocazione delle risorse finanziarie, divenuto primario in funzione della oramai cronica situazione deficitaria delle casse pubbliche.

Inoltre, l'intento è stato quello di scardinare il fenomeno della programmazione rovesciata in virtù del quale si capovolgeva il rapporto tra opere e finanziamento, per cui la scelta dell'opera da realizzare era consequenziale alla disponibilità di specifici finanziamenti, in un'ottica di scelte estemporanee e spesso non volte alla soddisfazione delle esigenze della collettività (43).

La *ratio* dell'attività di programmazione è di evitare che vengano realizzate opere inutili o al di fuori delle linee programmatiche assunte per la soddisfazione dei bisogni della collettività. Con la programmazione l'amministrazione si vincola alle proprie scelte e questo rappresenta una garanzia in ordine alla soddisfazione delle esigenze sociali e degli interessi pubblici ai quali essa deve attendere.

Il documento programmatico deve perseguire le stesse finalità della programmazione triennale per poi essere attuato attraverso specifici interventi che possono anche derogare a quanto previsto dall'ordinaria pianificazione urbanistica (44).

Si tratta di una attività programmatoria di carattere generale la quale interviene anche in ambiti già oggetto di pianificazione urbanistica per apportare i necessari adeguamenti ai bisogni della collettività emersi durante l'istruttoria.

Nella sostanza, lo schema è quello del passaggio dalla programmazione alla progettazione: dal documento programmatico di rigenerazione al programma di rigenerazione, così come si passa dalla programmazione delle opere pubbliche al progetto esecutivo.

Poiché la rigenerazione urbana parte dai bisogni della collettività e ha come finalità quella del recupero urbanistico e sociale delle aree urbane, il ruolo dei privati è di rilievo fondamentale, così come avviene nella fase della programmazione delle opere pubbliche. Infatti, nella programmazione degli interventi di rigenerazione urbana è previsto che i cittadini possano presentare osservazioni e gli operatori economici proporre interventi di interesse pubblico da eseguire con capitali privati. Il doppio ruolo che possono ricoprire i privati, sia come cittadini e come operatori economici, potenziali realizzatori di interventi di rigenerazione, è rinvenibile chiaramente in alcune normative regionali.

D'altronde, nessun intervento di rigenerazione del tessuto urbano può concepirsi senza l'apporto fattivo della cittadinanza e i programmi di rigenerazione urbana non possono prescindere da studi sui fabbisogni della collettività che possono essere anche frutto delle proposte della stessa cittadinanza. Sarebbe auspicabile sottoporre sistematicamente le operazioni di rigenerazione urbana a forme di dibattito pubblico.

(43) Si veda E. STICCHI DAMIANI, *La programmazione dei lavori pubblici*, in R. VILLATA (a cura di), *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, 2004, 260.

(44) Da questo punto di vista è significativo quanto previsto dalla recente bozza di disegno di legge sul governo del territorio prima citato la quale prevede che le aree prioritarie per le operazioni di rinnovo vengono individuate dai comuni nella pianificazione urbanistica programmatoria.

Al riguardo alcune normative prevedono espressamente che i documenti programmatici siano messi a punto con la partecipazione dei cittadini (45).

Da quanto esposto si può dedurre quale sia l'importanza del ruolo propositivo del privato a livello di visione strategica delle politiche di governo del territorio, fermo restando il potere del decisore politico, una volta raccolte le istanze e i suggerimenti della cittadinanza, di individuare gli ambiti operativi e le azioni migliori da intraprendere. Come è intuibile, si è lontani dalla pur utilissima partecipazione dei cittadini alle proposte e alla realizzazione dei progetti di microarredo urbano che, comunque, rivestono un ruolo limitato nella predisposizione di programmi di rigenerazione urbana.

Attraverso la partecipazione della cittadinanza sia realizza il principio della sussidiarietà orizzontale che è uno dei principi fondamentali per attuare correttamente nuove politiche di governo del territorio. Il ruolo della cittadinanza è di tale importanza che qualunque progetto di rigenerazione sarebbe destinato a fallire se non si fondasse su una sorta di "patto" con i cittadini, che è molto più della semplice "partecipazione" e della condivisione delle scelte, chiamando direttamente in gioco la corresponsabilità dei singoli e delle formazioni sociali.

In questo senso, è stato rilevato che la partecipazione del cittadino assume la dimensione dell'"ascolto" finalizzata a meglio valutare gli effetti economico sociali che la scelta urbanistica produce sul territorio (46).

Se la cittadinanza ha un ruolo determinante nella individuazione dei problemi che causano il degrado del tessuto urbano e tramite le sue proposte alla amministrazione possono essere individuate strategie e azioni concrete per superare le situazioni più problematiche, i privati assurgono a protagonisti anche della realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana, così come lo sono sempre stati nell'ambito della programmazione complessa.

Tale considerazione introduce una altra questione di rilievo che in passato ha caratterizzato il dibattito sulla programmazione complessa ossia quella relativa all'utilizzo massiccio degli strumenti di urbanistica consensuale (47).

Molta parte del dibattito in relazione ai programmi complessi ha riguardato le modalità di esecuzione degli stessi attraverso strumenti di urbanistica consensuale in grado di valorizzare, quindi, il principio di copianificazione attraverso i meccanismi degli accordi di programma e delle società di trasformazione urbana.

Sulla rilevanza del reale apporto dei privati nei programmi di recupero, parte della dottrina ha affermato che essi tali programmi rappresentano un netto arretramento rispetto al modello teorico del piano di iniziativa privata. Infatti, nei piani a iniziativa privata il contenuto delle trasformazioni ammesse era predeterminato nelle sue linee essenziali dal piano urbanistico generale e, pertanto, il

(45) Vedi art. 3 l. reg. Puglia 21/2008.

(46) P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit., 105. L'ente pubblico deve, infatti, ascoltare le voci degli interessi plurimi e differenziati espressi dalla società rappresentata poiché esso non dispone degli elementi di conoscenza sufficienti per assumere le proprie decisioni.

(47) Sull'urbanistica consensuale si vedano V. MAZZARELLI, *Le convenzioni urbanistiche*, Bologna, 1979; P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica: nuovi moduli convenzionali*, Torino, 1995; P. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali*, Milano, 1998; P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in questa *Rivista*, 2005, 177.

progetto del privato, se conforme a tali linee, non poteva essere rigettato. Il privato, dunque, poteva trasformare l'area di proprietà mediante l'approvazione di un piano rispettoso di quello generale. Nel programma complesso, invece, si assisterebbe a una ripianificazione puntuale per riorganizzare l'esistente. Tale piano, anche se formalmente di carattere attuativo, ha valenza generale in quanto esplica un'attività pianificatoria innovativa con un elevato tasso di discrezionalità. Secondo questa impostazione, tali programmi consentirebbero ai privati esclusivamente la formulazione di proposte di intervento che devono essere valutate dalla pubblica amministrazione la quale esercita un potere discrezionale. Il ruolo del privato si ridurrebbe a semplice partecipazione al procedimento di formazione del piano, come accade per le osservazioni al piano regolatore generale (48).

Il principio della copianificazione sarebbe, quindi, un mito non realizzato e le pubbliche amministrazioni negozierebbero con i costruttori e non con i singoli proprietari delle aree da recuperare la riqualificazione di consistenti porzioni del territorio (49).

Occorre chiedersi se tali critiche possano valere anche nei confronti dei programmi di rigenerazione. Dalla analisi della normativa sulla rigenerazione si ricava che i privati imprenditori si possono fare promotori degli interventi e che le amministrazioni per la realizzazione degli stessi ricorrono ad accordi di programma anche in variante ai piani urbanistici; le amministrazioni, quindi, ricorrono a strumenti consensuali ma ciò non implica che le norme sulla rigenerazione configurino un ruolo del privato come copianificatore o come soggetto che svolge un ruolo di decisore finale della strategia relativa alle operazioni di rigenerazione.

Questa forse è una giusta prospettiva. Se si vuole dare una valenza strategica ai piani di rigenerazione, la strategia in ordine al complessivo governo del territorio deve essere individuata dalla pubblica amministrazione con l'eventuale apporto del privato e non configurare il contrario.

Una volta individuata la strategia, si potrà eventualmente ricorrere all'intervento del privato ma solo per finalità esecutive. Per un maggior coinvolgimento del privato si potranno utilizzare le varie forme di partenariato pubblico privato (si pensi alla possibilità di affidare ai soggetti privati concessioni di costruzione e gestione di singoli interventi previsti dal programma di rigenerazione urbana) (50). Ed ancora per rendere appetibile ai soggetti privati la realizzazione di interventi di rigenerazione, si può prevedere la possibilità che il privato operante nell'intervento di riqualificazione venga remunerato anche attraverso il riconoscimento di

(48) G. GRAZIOSI, *op. cit.*, 673; si veda anche G.C. MENGOLI, *Diritto urbanistico*, Milano, 2009, 441, secondo il quale i programmi integrati di intervento costituiscono il risultato di una sostanziale espansione della pubblica autorità nell'urbanistica e C. VITALE, *Società di trasformazione urbana e riqualificazione urbana nell'urbanistica per progetti*, in *Dir. amm.*, 2004, 598.

(49) Si vedano anche le considerazioni di F. CANGELLI, *op. cit.*, 232.

(50) La scelta del soggetto a cui aggiudicare la concessione per la rigenerazione di un'area deve necessariamente avvenire attraverso procedure a evidenza pubblica. Inoltre, in linea con quanto previsto per le procedure di aggiudicazione di opere pubbliche con la finanza di progetto, si può prevedere una sorta di diritto di prelazione per i soggetti privati che abbiano proposto interventi di rigenerazione inseriti nei documenti programmatici/piani programmatici.

una capacità edificatoria supplementare (51). Anche se sul punto occorre osservare che tale modalità appare sicuramente funzionale a un maggiore coinvolgimento del privato ma del pari si rileva che può risultare controproducente per le politiche di contenimento del fenomeno della impermeabilizzazione del suolo: da un lato si recupera e dall'altro si consente ancora di edificare. In sostanza, se non utilizzata correttamente la tecnica della premialità urbanistica può portare allo sviamento dalle finalità tipiche della riqualificazione (52). E ciò rappresenterebbe un evidente paradosso.

4. *La rigenerazione urbana come ponte per il futuro dell'urbanistica.*

Le problematiche poste dalla rigenerazione urbana si interconnettono pienamente con quelle che investono il diritto urbanistico e l'urbanistica in generale: dalla pianificazione a cascata, fallimentare anche perché eccessivamente prescrittiva e dunque foriera di una serie incontrollata di deroghe, all'idea di una pianificazione attiva e interattiva fino ad arrivare al concetto di una pianificazione strategica.

Di questo mutamento inizia a essere consapevole anche la giurisprudenza. Basta rilevare che in alcune importanti e recenti decisioni, come quella sul piano regolatore di Cortina d'Ampezzo, il Consiglio di Stato ha sostenuto che l'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi, sul piano giuridico, soltanto come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come interventi degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo, uno sviluppo che tenga conto delle potenzialità edificatorie dei suoli, in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità e alle concrete vocazioni dei luoghi, dei valori ambientali e paesaggistici, delle

(51) Idea che si è imposta anche con riferimento ai programmi complessi: G. GRAZIOSI, *op. cit.*, 666. In tal modo il plusvalore realizzato compenserà la scarsa redditività degli interventi di riqualificazione nei quali il maggior pregio degli edifici risanati non è generalmente sufficiente a remunerare gli alti costi dell'intervento conservativo. Quindi, gli interventi di riqualificazione si finanziano in parte cospicua sulla quota di nuova edificazione. Il rischio però si rinviene nel fatto che sostenere i costi della riqualificazione con politiche di espansione edilizia eccedenti le obiettive esigenze della città comporterebbe un evidente sviamento dai fini tipici della pianificazione urbanistica la quale ha come scopo quello di governare l'uso del territorio in base alle esigenze di sviluppo della società e non certo quello di utilizzare l'edificazione come fonte di remunerazione per i privati alternativa alle risorse pubbliche.

(52) Che la perequazione possa considerarsi uno degli strumenti della rigenerazione urbana è dimostrato efficacemente dalle norme di cui al decreto sviluppo. Infatti, la legge 106 del 2011 prevede che al fine di incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere la riqualificazione delle aree urbane degradate con la presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici e incompiuti nonché di edifici a destinazione residenziale dismessi o dismessibili ovvero da rilocalizzare, tenendo conto della efficacia energetica e delle fonti rinnovabili le regioni approvano specifiche leggi per incentivare tali azioni. Le leggi devono prevedere il riconoscimento di volumetria aggiuntiva rispetto a quella esistente come effetto premiale; la delocalizzazione delle relative volumetrie in aree diverse; l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica. Sino all'entrata in vigore della legge regionale è consentito il rilascio del permesso in deroga agli strumenti urbanistici.

esigenze di tutela della salute e, quindi, della vita salubre degli abitanti, nonché delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio. Tali interventi, in definitiva, devono tener conto del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione del futuro sulla propria stessa essenza, svolta per autorappresentazione e autodeterminazione dalla comunità medesima, con le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, con la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio (53).

Da quanto esposto si evince che anche secondo la giurisprudenza la pianificazione non può essere concepita "in astratto" e secondo rigidi e predeterminati criteri di *zoning*, ma che deve saper "ascoltare" le istanze del territorio e contemperarne gli interessi, consentendo alla comunità locale di autorappresentarsi il proprio futuro (54). Sembra che si stia facendo strada un concetto di *governance* del territorio intesa come capacità di gestione di sistemi flessibili in grado di rinnovarsi a seconda delle esigenze che affiorano in contesti fortemente esposti a variabili di tipo fattuale (55).

Ma per rafforzare questo nuovo concetto di *governance* occorrerebbe strutturare a livello nazionale una disciplina unitaria circa la gestione della rigenerazione urbana, delineando i tratti fondamentali di programmi complessi e integrati con una forte valenza strategica (56).

In conclusione, se produttività bloccata e crescente esclusione sociale sono i due punti di debolezza della società italiana, è con la rigenerazione dei centri urbani che si riuscirà a costruire una strategia di rilancio dello sviluppo (57). Ma

(53) Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in *Urb. app.*, 2013, 59, con commento di P. URBANI.

(54) F. GUALANDI, *Dallo "jus aedificandi" allo "jus restituendi" (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana*, in *www.giustamm.it*, 4, 2014.

(55) P. LOMBARDI, *op. cit.*, passim.

(56) In questa stessa logica, un'altra evidente necessità da affrontare è la disciplina dei rapporti tra i piani settoriali, deputati a interessi differenziati (soprattutto piani paesaggistico e piano di bacino), e i piani propriamente urbanistici, di carattere generale, che si sovrappongono senza una chiara gerarchia e senza una precisa distinzione dell'oggetto (per esempio il piano paesaggistico disciplina anche le zone degradate e il piano regolatore può tutelare anche il paesaggio).

(57) Un aspetto da tenere in conto con riferimento alla rigenerazione è quello relativo alla gestione sociale delle politiche abitative, attraverso l'incentivazione dell'edilizia sociale. Il perdurare della grave crisi economica impone con forza la risoluzione delle situazioni di disagio abitativo, (senza dimora, sfrattati per morosità, immigrati) e di categorie socialmente rilevanti ma non necessariamente indigenti (giovani coppie, anziani, studenti, famiglie sottoposte a sfratto esecutivo, sfrattati, lavoratori provvisoriamente presenti, ecc.) presenti soprattutto nelle grandi concentrazioni urbane. La risposta a tali problematiche comporta anzitutto la necessità di intervenire sulle locazioni con offerte differenziate: canone sociale, protetto, contributo all'affitto. L'edilizia sociale, opportunamente articolata in un'offerta che tenga conto dei differenti bisogni espressi dalla popolazione e correlata a operazioni di accompagnamento sociale a intensità variabile a seconda delle vulnerabilità considerate, può costituire un intervento strategico a sostegno dell'economia, dei gruppi sociali, delle persone e della qualità della vita. Che la politica di rigenerazione passi anche soprattutto attraverso una adeguata programmazione degli interventi di edilizia sociale è dimostrato da alcune recentissime normative regionali. Per esempio, la l. reg. Puglia 22 maggio 2014, n. 22, recante "Norme in materia di

ciò a condizione di superare un governo frammentario e settoriale dei problemi relativi alle aree urbane e di diffondere anche in Italia quell'approccio strategico e consapevolmente orientato al riposizionamento funzionale ed economico delle città, approccio che ha consentito a livello internazionale le più ambiziose e riuscite esperienze di rilancio e riqualificazione urbana (58) (*).

RUGGIERO DIPACE

(*) Segue un breve *abstract* in lingua inglese redatto dall'Autore.

riordino delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e riforma degli enti regionali operanti nel settore" prevede la trasformazione degli enti regionali per la casa denominati Istituti autonomi case popolari (IACP) in Agenzie regionali per la casa e l'abitare (ARCA) e tali agenzie, fra l'altro, svolgono delicate funzioni in relazione ai programmi di rigenerazione, agendo come operatori pubblici nel campo dell'edilizia e dei piani e programmi di rigenerazione urbana dalla progettazione e attuazione di interventi alla predisposizione, anche con i comuni e gli altri soggetti interessati, di piani e programmi, comunque denominati. Si tratta di soggetti pubblici attuatori dei programmi di rigenerazione che affiancano i soggetti tradizionalmente preposti alla realizzazione dei programmi complessi, il che dimostra come la gestione delle rigenerazione urbana stia tornando lentamente nella mano pubblica, in quanto solo il pubblico può effettivamente predisporre una efficace strategia per il governo del territorio.

(58) Non si può trascurare anche il fronte dei finanziamenti alla politica di rigenerazione. Infatti, una attenta politica di rigenerazione urbana non può prescindere dai programmi di intervento comunitario. La dimensione comunitaria, infatti, è di fondamentale importanza per realizzare nuove ed equilibrate politiche di governo del territorio e conseguentemente rigenerazione urbana. Lo stesso Trattato sull'Unione europea (art. 3, comma 3) riconosce al territorio un ruolo centrale per il completamento della politica di integrazione e riconosce la necessità di garantire uno sviluppo sostenibile dell'Europa fondato su un'equilibrata crescita economica, un'economia sociale e competitiva e un elevato livello di tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente. Lo sviluppo sostenibile, quindi, consiste in una prospettiva non solo quantitativa ma anche qualitativa e nella interazione tra crescita economica, tutela dei diritti sociali e rispetto del territorio complessivamente inteso (R. LOMBARDI, *op. cit.*, 214.) In questo quadro si sono mosse le politiche comunitarie volte alla programmazione dei fondi strutturali che sono in grado di agevolare le operazioni di rigenerazione attraverso l'erogazione di significativi finanziamenti che si affiancano a quelli statali. La programmazione dei fondi strutturali pone l'accento sulla visione integrata delle politiche di trasformazione territoriale che si traduce in un approccio integrato per un ambiente urbano sostenibile (Sul punto si vedano "La politica di coesione e le città" (COM 2006) e la "Strategia tematica sull'ambiente urbano" (COM 2005). In precedenza, il 28 ottobre 1999, la Commissione ha adottato un "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea", che si prefigge quattro obiettivi: incrementare la prosperità economica e l'occupazione nelle città (dove, a titolo informativo, si concentra l'80% della popolazione dell'Unione); promuovere la parità di opportunità, l'integrazione sociale e il recupero dei quartieri in difficoltà; migliorare l'ambiente urbano (gestione dei trasporti, dei rifiuti, dell'energia, ecc); contribuire infine a una buona amministrazione urbana e ad accrescere la partecipazione degli operatori locali e dei cittadini. Per ciascun obiettivo il quadro d'azione descrive misure tipo di carattere innovativo, basate soprattutto su partenariati che riuniscono il settore pubblico, privato e associativo. Basti pensare ai programmi Urban (I e II) i quali propongono modelli di sviluppo innovativi per la riqualificazione delle zone interessate, tramite il finanziamento di progetti concernenti: il miglioramento delle condizioni di vita; la creazione di posti di lavoro a livello locale; l'integrazione delle classi sociali svantaggiate nei sistemi educativi e formativi; lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico rispettosi dell'ambiente; la creazione di sistemi per un'efficace gestione dell'energia e per una maggiore utilizzazione di energie rinnovabili; l'utilizzazione delle tecnologie dell'informazione).