amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

**Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)**

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

*Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"*

**Direzione scientifica**
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

**Direttore Responsabile**
Gaetano Caputi

**Redazione**
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

# FASCICOLO N. 2/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

# La rigenerazione urbana: dal contenimento del consumo di suolo alle «città intelligenti»

## di Luca Albione

(Dottore in Giurisprudenza nell'Università del Salento)

## Sommario

1. Premessa. – 2. Il contrasto al consumo di suolo come punto di partenza: un obiettivo comune e prioritario. – 3. La rigenerazione urbana: un continuo tentativo di definizione. – 4. La rigenerazione urbana nella pianificazione urbanistica. – 5. Conclusioni

## Abstract

The climate-environmental issue that is affecting our planet seems to have reached the point of no return. From this perspective, the creation of an ideal model of urban center in perfect harmony with the climate and the environment cannot be postponed, also on the basis of the objectives set by both the European Union and the international community. One of the suitable tools for achieving 'green' cities is urban regeneration which, starting from the original purpose of limiting land consumption, has progressively taken on a functional connotation for the creation of urban welfare, especially in terms of economic and social cohesion of the territories. However, urban regeneration presents several critical issues that entail two different needs: first, the regulatory transposition at state level of the definition of urban regeneration and second, the organic reform of the national urban planning law. Only in this way it will be possible to achieve the true rebirth of urban planning and the creation of "smart cities" that pursue environmental and social sustainability objectives.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

## *1. Premessa.*

In un articolo pubblicato sul Sole 24 ore in data 8 ottobre 2023[1], si evidenzia che nel 2050 il 69% dei 9,7 miliardi di abitanti[2] del pianeta Terra[3] vivranno nei centri urbani, fonte principale delle emissioni di biossido di carbonio a livello mondiale. Dati allarmanti di questa portata risultano senz'ombra di dubbio uno dei più evidenti campanelli d'allarme della questione climatico-ambientale che si trova ad affrontare il nostro pianeta. Proseguendo in questa direzione, l'era geologica dell'"Urbanocene"[4] risulta ormai quasi giunta.

L'obiettivo prioritario, quindi, deve essere quello di sviluppare programmi per la realizzazione di un modello ideale di centro urbano[5] in perfetta sintonia con il clima, l'ambiente e il paesaggio[6].

In questa prospettiva, efficace strumento risulta essere quello della rigenerazione urbana, concetto estremamente ampio e a tratti "sfuggente", come d'altronde "sfuggente" risulta proprio l'ontologica e costante evoluzione della realtà (naturale, economica e sociale, in una parola, "territoriale") che questo strumento si propone di supportare e promuovere.

Il tema della rigenerazione urbana origina dall'esigenza del contrasto al consumo di suolo come risorsa ambientale non rinnovabile[7], muovendosi sulla linea "maestra" della riqualificazione, del recupero e del riutilizzo dell'edificato esistente[8].

---

[1] G. BARBERA, *L'"Urbanocene prossimo venturo"*, *Il Sole 24 ore*, 8 ottobre 2023.

[2] Questa cifra fa riferimento alla previsione del numero di persone che abiteranno il pianeta Terra entro il 2050.

[3] A sottolineare la crescita di questo *trend*, basti pensare che due secoli addietro la percentuale di abitanti che risiedevano negli agglomerati urbani si attestava attorno al 7%, poiché la maggior parte della popolazione risiedeva in zona prettamente rustiche e agricole. Questi dati sono riportati da G. BARBERA, *L'"Urbanocene prossimo venturo"*, cit., il quale rinvia a G.E. SCARASCIA-MUGNOZZA, V. GUALLART, F. SALBITANO, G. OTTAVIANI AALMO, S. BOERI, *Transforming Biocities: Designing Urban Spaces Inspired by Nature*, *Future City* 20, edizioni *Springer Nature*, 2023.

[4] Il termine "Urbanocene" viene utilizzato da G. BARBERA, *L'"Urbanocene prossimo venturo"*, cit., per indicare «l'epoca geologica che segue l'Olocene», caratterizzata dal perfetto equilibrio uomo/natura. Tuttavia, con l'avvento delle «metropoli energivore» (l'utilizzo di questa terminologia mette in risalto il consumo sproporzionato delle risorse ambientali) si è assistito ad una progressiva corrosione della componente natura, ambiente e paesaggio per mano dell'aggressiva artificialità dei centri urbani. L'equilibrio dell'ecosistema che connotava l'era dell'«Olocene» è stato, dunque, portato a una inevitabile rottura che a oggi risulta (quasi) irreversibile.

[5] In quanto tale, questo si deve necessariamente discostare dalle direttrici lineari e quantitative delle metropoli energivore e consumistiche che hanno regolamentato la programmazione urbana in questi ultimi secoli, seguendo quanto più possibile il rispetto dell'ecosistema naturale all'interno del quale si collocano: v. sempre G. BARBERA, *L'"Urbanocene prossimo venturo"*, cit.

[6] In altre parole, si deve cercare il perfetto equilibrio tra il carattere (inevitabilmente) artificiale del centro urbano e quello naturale dell'ambiente. Come sostiene G. BARBERA, *L'"Urbanocene prossimo venturo"*, cit., devono essere quindi i centri urbani ospiti della natura, e non viceversa.

[7] Lo strumento della rigenerazione urbana nasce proprio dal bisogno di contrastare lo sproporzionato consumo di nuovo suolo. Questa necessità, riscontra P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, 8 gennaio 2020, p. 2 ss., si è avvertita a partire dai primi anni '70, quando


ISSN 2036-7821

Tuttavia, esso ha progressivamente assunto una connotazione funzionale alla realizzazione del *Welfare* urbano[9], volto alla coesione economica e sociale dei territori locali, come valido strumento per la realizzazione della «città intelligente»[10].
In questa duplice accezione, la rigenerazione urbana è potenzialmente in grado di realizzare contestualmente un'efficace e concreta azione di tutela e valorizzazione dei territori locali, per il perseguimento di uno sviluppo sostenibile[11], a partire dal

---

«si è avuta la progressiva erosione della campagna e la saldatura dei centri abitati tra loro». L'Autore evidenzia, inoltre, come siano «nate megalopoli, nelle quali i vecchi nuclei e centri urbani sono ormai uniti in un tessuto continuo e ininterrotto di quartieri, di case popolari, di edilizia intensiva, di capannoni industriali, in cui l'elemento dominate, il vero collante interstiziale, è lo *sprawl* urbano, nel suo tipico, ma anonimo e insignificante scadimento di qualità architettonica». È stato proprio il venir meno del confine campagna-città (conseguenza diretta dell'edificazione espansiva che ha connotato il secondo dopoguerra), nonché l'avvento delle megalopoli urbane, che ha fatto emergere la necessità di porre un argine a un pericoloso *trend* in costante crescita.

[8] La *ratio* del recupero dell'edificato esistente è in perfetta sintonia con l'obiettivo di partenza della rigenerazione urbana del contrasto al consumo di suolo. Gli interventi di riqualificazione urbana sul suolo artificializzato-impermeabilizzato evitano l'impiego di ulteriore suolo naturale per la creazione di nuovi fabbricati (residenze ad uso abitativo, centri commerciali, strade), prevenendone così il consumo *ab origine*. Sul punto G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 5 agosto 2020, p. 69, afferma che «con il termine rigenerazione urbana si fa solitamente riferimento ad interventi che hanno ad oggetto il suolo urbano già trasformato, accomunati dall' obiettivo di limitare il deterioramento delle aree urbane mediante lo sviluppo e il recupero delle stesse».

[9] Se la rigenerazione urbana parte dall'obiettivo primario del contrasto al consumo di suolo, nel corso del tempo il concetto ha acquisito un significato più ampio. In particolare, si è sviluppato un modello non limitato solo agli aspetti meramente urbanistici (ovvero "se", "come" e "dove" edificare), ma coinvolgente anche i profili ambientali (nell'ottica del contrasto al degrado ambientale), economici e sociali (recupero del degrado sociale e supporto alla coesione/inclusione sociale), caratteristici del *Welfare* urbano. In sostanza, la rigenerazione urbana deve necessariamente perseguire la funzione del miglioramento della qualità complessiva della vita delle persone nei luoghi in cui abitano, sotto i plurimi aspetti sopra riportati.

In questa prospettiva, la rigenerazione urbana va armonicamente inquadrata nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale, da intendersi non solo come disciplina dell'utilizzo del suolo, ma anche in funzione dello sviluppo complessivo dei territori, considerato che «il disegno urbanistico espresso da uno strumento di pianificazione generale, o da una sua variante costituisce estrinsecazione di potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità che rispecchia non soltanto scelte strettamente inerenti all'organizzazione edilizia del territorio, bensì afferenti anche al più vasto e comprensivo quadro delle possibili opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico» (Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 8 gennaio 2020 , n. 153).

[10] Con l'espressione «città intelligente» o *smart city* si fa riferimento ad un modello urbano che presenta, i caratteri della inclusività e sostenibilità economica e sociale. In particolare, si tratta di una città che presenta servizi e infrastrutture (come reti di trasporto urbano intelligenti e spazi pubblici più sicuri) all'avanguardia, contraddistinte dall'efficienza e dall'innovatività, a beneficio della vivibilità della città stessa. Sul punto si veda G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana, La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile,* Editoriale scientifica, 2022, p. 402, nota 225.

[11] Come riportato da G. MONDINI, *Journal valori e valutazioni*, No. 23-2019, p. 129, la prima definizione di sviluppo sostenibile si rinviene nel rapporto *Bruntland* quale «sviluppo in grado di assicurare il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente, senza compromettere il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future (UN, 1987)». L'Autore osserva inoltre, citando G. MUNDA, *Multicriteria evaluation in a fuzzy environment. Theory and applications in ecological economics,* Physica – Verlag, Heidelberg, 1995, che è «la logica del lungo periodo» l'aspetto che caratterizza questa definizione, comportando il doversi interfacciare necessariamente con un «elevato livello di incertezza».

Lo sviluppo sostenibile, poi, è principio sancito espressamente dall'art. 3-*quater*, d.lgs. 152/2006, il quale prevede che «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello


ISSN 2036-7821

corretto uso (o, meglio, riuso) del suolo edificato fino a pervenire all'ambizioso obiettivo della concreta realizzazione della coesione economica e dell'inclusione sociale nell'ambito delle comunità locali[12], per la salvaguardia delle generazioni future nell'ottica della solidarietà intergenerazionale[13].

Cionondimeno, a fronte dell'ampio dibattito[14] in corso da decenni e tuttora aperto sul tema della rigenerazione urbana, sono emerse diverse problematiche al riguardo.

La prima ed evidente criticità che si registra è, allo stato attuale, la mancanza della positivizzazione normativa a livello statale della nozione giuridicamente rilevante di rigenerazione urbana.

Infatti, la compiuta definizione normativa statale della rigenerazione urbana, unica e omogenea su tutto il territorio nazionale, lungi dal limitarsi a mero e astratto esercizio semantico, varrebbe ad attribuire a essa giuridica vincolatività,

---

sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle azioni future». Inoltre, in merito al concetto di sviluppo sostenibile, F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 0/2020, p. 13, ha affermato che «Lo sviluppo sostenibile […] sembra destinato a diventare la "chiave di volta" del diritto ambientale, in quanto ne riflette il carattere essenziale e, cioè, la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future, che si configura come l'unico strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana».

[12] È la c.d. nozione polisemica e polifunzionale della rigenerazione urbana cui si riferisce G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., p. 219 ss. Si veda anche C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici,* in *Federalismi.it*, n. 19/2019, secondo cui «la necessità di preservare le risorse ambientali e di contenere il consumo di suolo non sono gli unici obiettivi della rigenerazione», esprimendosi esattamente in questi termini: «l'evoluzione di comunità cittadine sempre più portatrici di istanze di uguaglianza e di integrazione ed alla ricerca di luoghi di vita comuni quali spazi di coesione sociale ha affidato al rinnovamento urbano anche le istanze sociali di superamento del degrado, delle situazioni di abbandono e di disagio, nell'idea che la città debba assumere anche la funzione di garantire la qualità della vita, l'inclusione sociale e la capacità di resilienza urbana». Pertanto, può dirsi che la rigenerazione urbana non si limita a perseguire solo il contrasto del consumo di suolo (che diventa una «pregiudiziale a una crescita inclusiva e sostenibile»), ma deve essere considerata quale «valido strumento di resilienza urbana» (G.A. PRIMERANO, op. cit.).

[13] F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, cit., p. 15, afferma che il principio dello sviluppo sostenibile, per evitare il rischio di «renderlo assai poco pregnante o assurdamente invasivo», deve avere «come costante riferimento l'esigenza di dar rilevanza agli interessi di chi "non ha attualmente voce" (generazioni future e componenti non umane dell'ambiente)».

[14] Giuridico e non solo, se si considera il fatto che la materia interseca più settori scientifico-disciplinari, a partire (per l'appunto) dal diritto fino a coinvolgere anche, come affermato da G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta*, cit., p. 50, architettura, ingegneria, sociologia ed economia.

La centralità del tema della rigenerazione urbana si riscontra anche nel dibattito politico: ne è testimonianza la recente proposta di legge costituzionale n. 331 presentata in data 13 ottobre 2022, recante "Modifica all'articolo 44 della Costituzione concernente il recupero sociale e urbanistico delle periferie urbane e delle aree interne" e consultabile in *https://www.camera.it/leg19/126?tab=1&leg=19&idDocumento=331&sede=&tipo=*. La proposta prevede l'aggiunta all'art. 44 della Costituzione del seguente comma: «La Repubblica riconosce la specificità della dimensione sociale e urbanistica delle periferie urbane e delle aree interne del Paese come condizione potenzialmente limitativa della piena parità dei diritti sociali e di cittadinanza di ogni cittadino e individua come prioritaria, attraverso l'azione finanziaria, legislativa e amministrativa dello Stato e delle amministrazioni locali, la rigenerazione sociale e urbanistica».


ISSN 2036-7821

comportando la necessaria conformazione del potere legislativo delle Regioni nell'ambito della pianificazione territoriale[15] alla norma definitoria stessa.
Va rilevato, poi, che la rigenerazione urbana, intesa – come già evidenziato – nel suo primo, originario e prioritario profilo di contrasto al consumo di suolo, si pone in frontale antinomia rispetto all'attuale configurazione della pianificazione urbanistica generale comunale, considerato che la vigente linea direttiva edilizia si basa sulla logica espansiva prevista dalla legge urbanistica fondamentale statale n. 1150/1942[16] e sul principio della rigida zonizzazione del territorio comunale di cui al D.M. n. 1444/1968[17].
In definitiva, l'attuale configurazione della pianificazione urbanistica generale comunale è venuta ad assumere, nel corso degli anni, una ormai insostenibile connotazione «predatoria»[18] che, accompagnata alla gravosità del relativo procedimento[19], ha determinato quello che alcuni hanno definito il c.d. «fallimento dell'urbanistica»[20].

---

[15] Allo stato, si registrano variegati e diversi tentativi, da parte di alcune leggi regionali, di definizione della nozione e/o delle finalità della rigenerazione urbana, con conseguenti ricadute sulla disorganicità degli interventi di pianificazione territoriale. Una positivizzazione normativa "dall'alto" comporterebbe l'obbligo per le Regioni di adeguarsi ai principi generali stabiliti a livello nazionale *ex* art. 117, comma 3 Cost. (secondo il quale le Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, ovvero nella produzione normativa "di dettaglio", non si possono discostare dai principi fondamentali-cornice prestabiliti a livello statale). In questo modo, mediante la creazione di un filo conduttore univoco, il fenomeno della legificazione regionale – per dir così – a macchia di leopardo potrebbe definitivamente scomparire.

[16] L'attuale legge urbanistica nazionale dispone di un'idea di governo del territorio anacronistica. Basti pensare che l'art. 1 disciplina «L'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio»: già la sola denominazione dell'articolo indica come le esigenze urbanistiche dell'epoca fossero in perfetta contrapposizione con quelle attuali. In altre parole, se in quel tempo l'edilizia prevalente era quella dell'espansione (e quindi dell'artificializzazione di suolo naturale per «l'incremento edilizio dei centri abitati»), ad oggi deve necessariamente cedere il posto all'edilizia della riqualificazione e del riuso.

[17] L'art 2 del D.M. n. 1444/2008 disciplina le «Zone territoriali omogenee».

[18] Il termine "predatoria" viene utilizzato da G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta*, cit., p. 52, per qualificare la natura dell'urbanistica del secondo dopoguerra. In particolare, l'Autore riporta i dati I.S.P.R.A. (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), secondo i quali, a partire dal dopoguerra, si sono consumati in media 7 mq al secondo per quasi 50 anni, fino ad arrivare al picco massimo di 10 mq al secondo negli anni Novanta. Questi dati non possono essere imputati solo ed esclusivamente alla crescita demografica del Paese negli ultimi decenni, bensì ad «una visione prevalentemente edificatoria e predatoria dell'urbanistica».

[19] Il procedimento che porta all'adozione di una variante urbanistica comporta un iter estremamente macchinoso e articolato, suddividendosi in più fasi così articolate: adozione da parte del Consiglio comunale, presentazione delle osservazioni dei privati, valutazione delle osservazioni da parte del Consiglio comunale, controllo della regione e, solo alla fine, della definitiva approvazione del Consiglio comunale. La gravosità di questo procedimento si pone decisamente in contrasto rispetto alle esigenze di snellimento e semplificazione dell'azione amministrativa, presupposti fondamentali ai fini di un dinamico governo del territorio.

[20] P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., p. 12, ha affermato come sia ormai giunta «la fine delle residue speranze dell'urbanistica di affermare la sua pretesa di sintesi unitaria e di razionalizzazione della gestione antropica del territorio». In sostanza, un vero e proprio "fallimento dell'urbanistica". E ancora, «l'effetto della crisi dell'urbanistica si è dunque tradotto esso stesso, in una sorta di "spirale perversa", in una concausa (successiva e conseguenziale) che ha ulteriormente alimentato tale crisi». In altre parole, la materia dell'urbanistica si ritrova dentro una sorta di circolo vizioso dominato dal caos normativo, dal quale sarà


ISSN 2036-7821

È proprio su questo – anacronistico quanto oramai inadeguato – impianto normativo che si inserisce, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente[21], la variegata e disomogenea disciplina regionale di governo dei territori[22]. Molteplici sono stati infatti negli ultimi decenni i tentativi di definizione e disciplina della rigenerazione urbana – sia statali che regionali –, nonché quelli volti a elaborare proposte di una nuova legge urbanistica nazionale, finora rimasti incompiuti.
Sicché, l'effettiva e concreta realizzazione della rigenerazione urbana, nella sua connotazione polisemica[23] funzionale al perseguimento dello sviluppo sostenibile, deve accompagnarsi, oltre che al recepimento normativo a livello statale della sua definizione e delle sue finalità, alla riforma organica della legge urbanistica nazionale. Solo così si potrà pervenire alla "rinascita dell'urbanistica"[24], che ne salvaguardi l'imprescindibile guida pubblica[25].

## *2. Il contrasto al consumo di suolo come punto di partenza: un obiettivo comune e prioritario*

Si è detto che la rigenerazione urbana nasce anzitutto come strumento di contrasto al consumo di nuovo suolo quale risorsa ambientale non rinnovabile.
Per consumo di suolo si intende la copertura artificiale – tramite l'edificazione di strutture abitative, cantieri, infastrutture, discariche e qualsiasi area rivestita mediante l'utilizzo di cemento o calcestruzzo – di una superficie originariamente agricola, naturale o seminaturale[26]: in altre parole, *green*.

---

possibile vedere la luce solo grazie ad una «legislazione nazionale decisa e coraggiosa in tema di contenimento del consumo di suolo», riuscendo a giungere ad una «sintesi dettando una disciplina per quanto possibile unitaria della corretta gestione del territorio».

[21] Art. 117, comma 3 Cost., che ricomprende la materia "governo del territorio" all'interno della legislazione concorrente Stato-Regione.

[22] Definibile "a macchia di leopardo" per la numerosità dei tentativi legislativi regionali, senza tuttavia essere mai collegati tra loro da un unico "filo conduttore".

[23] Di concetto polisemico parla G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., p. 223.

[24] Sul punto si veda P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., p. 11, secondo cui il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana possono, «se correttamente interpretati e tradotti in norme coerenti ed efficaci, […] costituire forse l'ultima occasione di una ripresa di senso e di forza dell'urbanistica, per superare i suoi storici fallimenti». In sostanza, l'Autore afferma che una "rinascita dell'urbanistica" *lato sensu* è possibile solo tramite il faro guida della rigenerazione urbana, previa definizione di norme puntuali e valide in materia, nell'ottica dello sviluppo sostenibile.

[25] Sul punto si è espresso G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta*, cit., p. 69, affermando che la rigenerazione urbana, al contrario delle precedenti esperienze di riuso dell'esistente, «è una politica essenzialmente a guida pubblica, che si inquadra nell'ambito di una pianificazione complessa rivolta a contenere il consumo di suolo e favorire l'inclusione sociale, obiettivi primari rispetto ai quali il recupero edilizio rappresenta una mera tecnica servente». In altre parole, dev'essere la Pubblica Amministrazione a guidare l'urbanistica, in quanto è solo il potere pubblico che, disponendo del potere di pianificazione territoriale, può garantire il perseguimento, tramite un'urbanistica "giusta" e orientata, della solidarietà sociale e dello sviluppo sostenibile.

[26] Per un approfondimento sul tema, si rinvia all'URL *https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo*


ISSN 2036-7821

Insomma, la copertura del suolo mediante la denaturalizzazione delle zone verdi comporta inevitabilmente una sproporzione quantitativa tra le superfici artificializzate e quelle *in nuce* naturali, con ricadute critiche dal punto di vista ambientale. In particolare, dalla diminuzione di suolo naturale deriva la riduzione delle zone predisposte allo «svolgimento delle funzioni ecosistemiche del suolo (deflusso d'acqua, frammentazione delle biodiversità)»[27], essenziali ai fini del sostentamento umano[28].

È proprio in questa prospettiva che il suolo deve necessariamente essere considerato come un bene di primaria necessità che, una volta esaurito, risulta non più (o difficilmente) recuperabile[29].

La conferma empirica della non rinnovabilità di questa preziosa risorsa si riscontra nelle risultanze del rapporto 2022 sul consumo di suolo del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA)[30]: le coperture artificiali nell'anno 2022 hanno coinvolto altri 69,1 km² (circa 19 ettari al giorno) rispetto al precedente anno, ovvero il valore più alto registrato nell'ultima decade. E ancora più preoccupante risulta la perdita media di suolo al secondo, che si attesta intorno ai 2,2 m²/s. Dati alla mano, la situazione è senz'ombra di dubbio allarmante, con alto rischio di irreversibilità.

In definitiva, il suolo deve essere considerato quale risorsa limitata non rinnovabile[31].

---

[27] P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., p. 16, nota 35; l'Autore fa riferimento inoltre al *Soil Sealing* o *Land Cover* (impermeabilizzazione del suolo) e alla protezione del suolo («come utilizzo sostenibile, come complesso di azioni volte a ottimizzarne l'uso e non solo a ridurne il consumo») quali parole chiave delle raccomandazioni non vincolanti (ovvero strumenti di *soft law*) mediante le quali l'UE ha dato indicazioni per il compimento delle c.d. *best practices*.

[28] L'I.S.P.R.A. (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) ha evidenziato come un suolo in condizioni naturali (quindi non rivestito artificialmente) sia fondamentale ai fini dei servizi ecosistemici necessari al sostentamento umano come i servizi di approvvigionamento (la produzione di prodotti alimentari, agricoli o animali), ed i servizi di regolazione (del clima, delle temperature). Da *https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo.*

[29] Sempre l'I.S.P.R.A. (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) ha affermato che il suolo deve essere considerato una risorsa fragile e che viene attribuita scarsa consapevolezza e attenzione alla «valutazione degli effetti derivanti dalla perdita delle sue funzioni», rilevando inoltre che le scorrette pratiche agricole e le dinamiche insediative possono comportare processi degradativi che interferiscono con la naturale funzionalità del suolo. Tuttavia, la consapevolezza della compromissione del suolo diventa evidente solo nel momento in cui questa sia irreversibile o estremamente gravosa da ripristinare. Da *https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo.*

[30] S.N.P.A. (Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente), Rapporto "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici", presentato in data 26 luglio 2022. Inoltre, il rapporto S.N.P.A. "Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici – edizione 2023" constata che il «consumo di suolo continua a trasformare il territorio nazionale con velocità elevate e crescenti. Nell'ultimo anno, le nuove coperture artificiali hanno riguardato altri 76,8 km² (Tabella 8), ovvero, in media, più di 21 ettari al giorno. Un incremento che conferma una forte accelera-zione rispetto ai dati rilevati nel recente passato, raggiungendo i valori più elevati degli ultimi 11 anni, in cui non si erano mai superati i 20 ettari al giorno. Il nostro Paese, nell'ultimo anno, ha perso più di 2,4 metri quadrati di suolo ogni secondo». Da *https://www.snpambiente.it/snpa/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2023/*.

[31] Negli stessi termini si è espressa la Corte Costituzionale con sentenza n. 179/2019. In particolare, la Consulta ha richiamato il carattere della non rinnovabilità del suolo, sostenendo che «si è consolidata la consapevolezza del


ISSN 2036-7821

Le politiche nazionali, comunitarie e internazionali sono, infatti, tutte rivolte alla tutela del suolo.

A livello internazionale, l'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile[32] prevede come quindicesimo obiettivo (dei diciassette prefissati) quello di «proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno e fermare la perdita di diversità biologica»[33]. L'Agenda l'ONU ha, così, stabilito tra i *target* di particolare rilievo per il suolo, da integrare nei programmi nazionali di governo del territorio degli Stati membri, quello di assicurare l'accesso universale e in sicurezza dei cittadini negli spazi pubblici verdi e l'adeguamento del consumo di suolo alla crescita demografica.

A livello eurounitario, il tema del contrasto al consumo di suolo è stato finora affrontato con strumenti di *soft law*[34].

Di recente, è stata pubblicata dalla Commissione Europea la proposta del testo della direttiva per il monitoraggio e la resilienza del suolo[35], con cui l'UE intende perseguire la tutela prioritaria della salute dei suoli, *condicio sine qua non* per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal *Green Deal*[36], quali il contrasto al

---

suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale».

[32] L'Agenda 2030 è un programma di azione globale, adottata all'unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, con la risoluzione 70/1 del 15 settembre 2015. È intitolata "Trasformare il nostro mondo. L'Agenda per lo sviluppo sostenibile."

[33] L'obiettivo n. 15 deve essere letto in stretta correlazione con l'obiettivo n. 13, che prevede la promozione di «azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico». Va ricordato l'indissolubile collegamento tra le politiche volte al contrasto del cambiamento climatico e quelle mirate a favorire la sostenibilità dell'ecosistema terrestre in relazione alla tutela del suolo.

[34] P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., p. 16. L'Autore afferma che «la stessa Unione ha fallito il tentativo del 2006 di varare un'apposita direttiva quadro, ma ha il grande merito di avere sollevato il problema, di averne evidenziato la valenza ambiente (art. 174 del Trattato, oggi art. 191 del TFUE) e di averlo instradato sui giusti binari conoscitivi e logico-giuridici, fornendo forse le migliori elaborazioni tecniche e metodologiche, sia pure in un ambito di *soft law*, ossia di mere raccomandazioni non vincolanti, di indicazioni di regole tecniche e di *best practices*». Il riferimento è alla «Proposta di direttiva che istituisce un quadro per la protezione del suolo e modifica la direttiva 2004/35/CE, COM(2006)232, poi mai approvata (probabilmente per la resistenza di posizioni "liberali" sostenitrici dello Stato "minimo" a difesa della proprietà privata e degli investimenti bancari nel campo immobiliare)».

[35] Si tratta della *Soil monitoring and resilience directive*, pubblicata in data 5 luglio 2023 dalla Commissione Europea. La proposta di Direttiva ha come punto di partenza il dato secondo il quale il 60% dei suoli europei attualmente non gode di "buona salute". A partire da ciò, sono promosse azioni volte a migliorare le attuali condizioni critiche dei territori affinché possano fornire i servizi ecosistemici ambientali. Risulta adottata in prima lettura la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 10 aprile 2024 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio e la resilienza del suolo (Normativa sul monitoraggio del suolo), consultabile all'URL *https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0204_IT.html.*

[36] Il Patto verde europeo (o *Green Deal* europeo) è un pacchetto di iniziative politiche strategiche proposte dalla Commissione Europea con il quale gli Stati membri si impegnano a raggiungere la neutralità climatica in Europa entro il 2050. Per un approfondimento sul punto si rinvia, per brevità, a M. IANNELLA, *L'european Green Deal e la*


ISSN 2036-7821

cambiamento climatico, la prevenzione dei disastri naturali e la protezione della salute dei cittadini europei mediante la riduzione delle contaminazioni del suolo.
Infine, a livello nazionale, il Piano per la transizione ecologica (P.T.E.) ha fissato l'obiettivo di arrivare a un consumo netto di suolo pari a zero entro il 2030[37].

***3. La rigenerazione urbana: un continuo tentativo di definizione.***

Allo stato attuale, non si rinviene nella normativa statale e regionale una precisa definizione della rigenerazione urbana[38].
Il d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico per l'edilizia) menziona la rigenerazione urbana in quattro disposizioni[39]. Più precisamente: l'art. 3, comma 1, lettera d), che, nel disciplinare gli interventi di ristrutturazione edilizia, stabilisce (nei soli casi tassativamente individuati dalla legge o dallo strumento urbanistico comunale) la possibilità di incrementi di volumetria volti alla promozione della rigenerazione urbana; l'art. 14, il quale prevede il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, previa attestazione con deliberazione del Consiglio comunale dell'«interesse pubblico limitatamente alle finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento»; l'art. 17, che dispone la riduzione o l'esonero dal contributo di costruzione al «fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana»; l'art. 23-*quater*, che prevede «l'utilizzazione temporanea di edifici ed aree per usi diversi da

---

*tutela costituzionale dell'ambiente*, ", in *Federalismi.it*, 21 settembre 2022, M.C. CARTA, *Il Green Deal Europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *rivista.eurojus.it*, Fascicolo n. 4 – 2020 e P. CUCUMILE, *Il "Green Deal" europeo*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, Anno XXI – Fascicolo 1/2021.

L'11 dicembre 2019, in occasione dell'avvenuta approvazione del *Green Deal*, la Presidente della Commissione *Ursula von der Leyen* ha dichiarato in conferenza stampa che il patto verde europeo sarà per l'Europa come «lo sbarco dell'uomo sulla luna», in quanto l'Europa risulterebbe il primo continente ad aver raggiunto la neutralità climatica; per la consultazione delle dichiarazioni complete si rinvia all'URL *https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-commission-unveils-european-green-deal-the-key-points/*.

[37] I.S.P.R.A., *Obiettivi e orientamenti comunitari*, reperibile in *https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo/obiettivi-e-orientamenti-comunitari.* L'I.S.P.R.A. osserva che «L'azzeramento del consumo di suolo, secondo il PTE, dovrà avvenire sia minimizzando gli interventi di artificializzazione, sia aumentando il ripristino naturale delle aree più compromesse, quali gli ambiti urbani e le coste ed è considerato una misura chiave anche per l'adattamento ai cambiamenti climatici, da normare attraverso un'apposita legge nazionale, come già richiamato anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)».

[38] Si veda *Le politiche di rigenerazione urbana. Prospettive e possibili impatti,* Servizio studi - Dipartimento Ambiente, Camera dei deputati, in collaborazione con l'istituto di ricerca CRESME, p. 13 ss., n. 32/2, giugno 2022, *https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036d.pdf?_1663759571309*.

[39] La stessa ricognizione normativa è effettuata da N. DURANTE, *La rigenerazione urbana, tra buoni propositi e scarsi risultati*, p. 3-4, da *www.giustizia-amministrativa.it*, 2024. L'Autore sottolinea come nessun cenno alla rigenerazione urbana sia invece contenuto «là dove sarebbe stato più appropriato», ovvero all'art. 3, comma 1, lett. f), che definisce gli interventi di ristrutturazione urbanistica come «quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale».


ISSN 2036-7821

quelli previsti dal vigente strumento urbanistico per l'attivazione di processi di rigenerazione urbana».
Si tratta, però, di norme mirate a disciplinare interventi edilizi su singoli immobili già esistenti e non anche a regolamentare il complessivo e complesso processo di rigenerazione urbana, intesa come rinascita e riqualificazione di complessivi ambiti territoriali della città[40].
L'esame dei vari disegni di legge nazionale, poi, ci consegna una definizione di rigenerazione urbana ampia e onnicomprensiva, che non si esaurisce nell'ambito edilizio e urbanistico, ma si estende a includere un insieme coordinato di interventi, pubblici e privati, anche in ambito socio-economico, ambientale, culturale, finalizzati sinergicamente al contrasto al consumo di nuovo suolo[41].

---

[40] Sul punto si veda sempre N. DURANTE, *La rigenerazione urbana, tra buoni propositi e scarsi risultati*, cit., p. 4.

[41] P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni*, cit., p. 43 ss., nota 96. L'Autore svolge una ricognizione della nozione di rigenerazione urbana nei vari disegni di legge, qui riportata. Così, il disegno di legge AS.164 - Sen. Paola Nugnes (M5S) e altri – "Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio": si intende per «rigenerazione urbana: un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali che non determinino consumo di suolo, anche con interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, mediante orti, giardini e boschi urbani, didattici, sociali, condivisi e volti alla tutela delle aree naturali e seminaturali ancora presenti in ambito urbano. La rigenerazione urbana deve perseguire l'obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, di salvaguardia del suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate e degradate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana, di riduzione dei consumi idrici ed energetici, di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari e di miglioramento della qualità e della bellezza dei contesti abitativi».

Per i disegni di legge AS. 86 - Sen. Loredana De Petris (Misto) e altri – "Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega al Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate" e AS 843 - Sen. Mino Taricco (PD) e altri – "Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale", si intende per «rigenerazione urbana: un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate, che non determinino nuovo consumo di suolo, compresi gli interventi volti a favorire la realizzazione di aree verdi con destinazione a giardini, parchi urbani, infrastrutture verdi, reti ecologiche e volti altresì a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana, quali orti urbani, orti didattici, orti sociali e orti condivisi, al fine di perseguire gli obiettivi della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, di riduzione dei consumi idrici ed energetici e di realizzazione di adeguati servizi primari e secondari».

Per il disegno di legge AS 63 - Gaetano Quagliariello – "Disposizioni in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, per la promozione dell'inclusione e della coesione sociale", si intende per «rigenerazione urbana un insieme organico di interventi riguardanti edifici pubblici e privati, con destinazione d'uso residenziale, produttiva o commerciale, nonché spazi pubblici o destinati a servizi pubblici, che attraverso iniziative di demolizione e ricostruzione, riqualificazione edilizia, sostituzione edilizia, ristrutturazione e nuova costruzione, al fine di ottenere una riqualificazione sociale e un rilancio economico delle aree di cui al comma 1, perseguano almeno una delle seguenti finalità, anche in accordo, con riferimento alle lettere da f) a p), con le priorità europee delineate dalla Politica europea di coesione 20142020: a) conseguire una riduzione e un efficientamento significativi dei consumi idrici ed energetici, agendo sulle prestazioni degli edifici, sul risparmio e sulla produzione di energia da fonti rinnovabili; b) mettere in


ISSN 2036-7821

Ancora, l'art. 2 del testo unificato dei disegni di legge n. 1131, 986, 1302, 1943, 1981, 2292, 2297 definisce la rigenerazione urbana come «un complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo e secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la deimpermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana»[42].
Da ultimo, il disegno di legge n. 1113 – presentato in data 19 aprile 2024 – propone la definizione di rigenerazione urbana quale «sistema articolato di interventi valutati di carattere prioritario e utili a generare a livello nazionale, regionale, provinciale, comunale e intercomunale, concrete opportunità di sviluppo economico e sociale per le persone. In tale contesto, la presente legge promuove la rigenerazione urbana quale strumento finalizzato a coniugare, secondo una visione di insieme, gli aspetti di natura materiale, legati al recupero del patrimonio esistente, siano essi edilizi, urbanistici e ambientali, con quelli di natura immateriale strettamente correlati all'innalzamento della qualità della vita nell'ambito del contesto socio-economico di

---

sicurezza gli edifici da un punto di vista statico; c) prevedere la bonifica di aree, nonché la qualificazione naturalistica di spazi pubblici; d) migliorare la gestione e la raccolta differenziata dei rifiuti; e) incentivare la mobilità intermodale e sostenibile; f) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; g) migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché il loro utilizzo e qualità; h) migliorare la competitività delle piccole e medie imprese; i) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio; l) promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione e la gestione dei rischi; m) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'efficienza delle risorse; n) promuovere il trasporto sostenibile e migliorare le infrastrutture di rete; o) promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; p) promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione; q) investire in istruzione, formazione e apprendimento permanente; r) migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione».

Per il disegno di legge AS 1177 - Sen. Luca Briziarelli e altri – "Norme per l'uso razionale e responsabile del suolo, del patrimonio edilizio e delle risorse naturali", si intende per «rigenerazione urbana: un insieme coordinato di interventi sia pubblici che privati, urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali di iniziativa strategica contro il nuovo consumo di suolo che includono, anche avvalendosi di misure di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, anche con incremento volumetrico e cambio di destinazione d'uso e anche mediante la demolizione e la ricostruzione, il recupero e la riqualificazione del patrimonio costruito e delle connessioni con il contesto urbano, la riorganizzazione sostenibile dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, la bonifica ambientale e il risanamento dell'edificato e delle aree dismesse, il miglioramento della sicurezza statica e l'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale dei materiali e delle infrastrutture, nonché l'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano, lo sviluppo di nuove economie, di nuova occupazione e della sicurezza sociale».

[42] Da Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, AS 1131, "Misure per la rigenerazione urbana" - Documentazione per l'attività consultiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Senato: Nota breve n. 372 Camera: Nota Questioni regionali n. 231 9 marzo 2022, Camera Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione, cui si fa riferimento, in *https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=ListEmendc&leg=18&id=51435*.


ISSN 2036-7821

riferimento per favorire l'occupazione e il superamento delle condizioni di emarginazione ed assicurando che gli interventi siano duraturi nel tempo»[43].
Anche alcune leggi regionali hanno fornito la definizione di rigenerazione urbana. Si segnala, in particolare, l'art. 2 della legge della Regione Calabria n. 25 del 7 luglio 2022, che ci restituisce una nozione poliedrica e polifunzionale della rigenerazione urbana[44].
Altre leggi regionali, invece, non contengono una specifica definizione della rigenerazione urbana, ma comunque ne delineano le caratteristiche e le finalità[45].

---

[43] Da Senato della Repubblica, XIX Legislatura, AS 1113, "Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e delega al Governo per la semplificazione delle disposizioni legislative in materia urbanistica"; il testo integrale del disegno di legge è consultabile al seguente URL *https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01414471.pdf*.

[44] In particolare, l'art. 2 della legge della regione Calabria n. 25 del 7 luglio 2022 ha stabilito che si intende per rigenerazione urbana e territoriale un «complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie negli ambiti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera d) (cioè i centri storici e gli agglomerati urbani che rivestono carattere storico nelle peculiarità identitarie, culturali e paesaggistiche dalle distorsioni causate dalla pressione turistica, dall'abbandono ovvero dai fenomeni di esclusione causati da processi di repentina ricomposizione sociale), che concorrono a contenere il consumo di suolo e secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi tramite la deimpermeabilizzazione, la bonifica, l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana; l'insieme degli interventi che interessa complessi di più edifici che conducano almeno alla ristrutturazione urbanistica ai sensi articolo 3, comma 1, lettera f), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) ovvero delle aree di crisi oggetto di rigenerazione urbana, si configura quale intervento di rigenerazione urbana e territoriale, finalizzato alla definizione di un nuovo disegno di parte della città e inteso come volto a progettare l'uso ottimale degli edifici e degli spazi liberi, pubblici e privati, mediante un insieme di interventi diretti a rivitalizzare e qualificare il territorio dal punto di vista urbanistico, edilizio, socio-economico, identitario, prevedendo una significativa trasformazione che può comportare, in via esemplificativa: la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati, degli spazi aperti e della rete stradale; la delocalizzazione degli immobili collocati in aree soggette a rischio ambientale e industriale; la demolizione senza ricostruzione di edifici collocati in areali caratterizzati da un'eccessiva concentrazione insediativa, con l'eventuale trasferimento delle quantità edificatorie; l'inserimento di nuove funzioni e la realizzazione o adeguamento delle dotazioni territoriali».
Si segnalano, altresì: l'art. 2 della legge della regione Lombardia n. 31 del 28 novembre 2014; l'art. 2, comma 1, lett. E) della legge della Regione Marche n.22 del 23 novembre 2011.
Per una ricognizione delle leggi regionali sulla rigenerazione urbana e sul contrasto al consumo di suolo, si veda Y. GUERRA, *La rigenerazione urbana nel prisma della produzione normativa regionale,* Fonti delle regioni ordinarie (2/2022), in *https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-regioni-ordinarie/4269-osf-2-2022-regioni-1*.

[45] Così, la legge della Regione Puglia n. 21/2008, all'art. 1, ha stabilito che «la Regione Puglia promuove la rigenerazione di parti di città e sistemi urbani in coerenza con strategie comunali e intercomunali finalizzate al 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 (comma 1) e che 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, ivi 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 (comma 2), precisando (art. 2, Programmi integrati di rigenerazione urbana) che 1. I programmi integrati di rigenerazione urbana sono strumenti volti a promuovere la riqualificazione di parti significative di città e sistemi urbani mediante interventi organici di interesse pubblico. I programmi si fondano su un'idea-guida di rigenerazione legata ai caratteri ambientali e


ISSN 2036-7821

*De iure condendo*, poi, si segnala l'elaborato dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (I.N.U.) che, nell'ambito della proposta di legge di principi fondamentali generali per il governo del territorio, dopo aver ricompreso la «rigenerazione delle parti di città e di territorio sotto il profilo insediativo, ambientale e sociale» tra i principi fondamentali del governo del territorio, ha proposto una definizione aggregata e coordinata della rigenerazione urbana, costituente «valore di interesse pubblico» in quanto «preordinata a elevare la qualità urbana e a garantire l'incolumità pubblica»[46]. Infine, anche la giurisprudenza amministrativa è intervenuta nel tentativo di fornire una definizione di rigenerazione urbana, affermando che questa «costituisce lo strumento attraverso il quale l'ente pianificatore (comunale e sovracomunale) realizza la riqualificazione del territorio degradato in vista del suo migliore e più valido impiego, mediante previsioni di riutilizzo o riuso che consentono altresì di limitare o impedire il consumo di suolo inedificato; la nozione di rigenerazione, però, non investe solo la mera programmazione e pianificazione di recupero o di

storico-culturali dell'ambito territoriale interessato, alla sua identità e ai bisogni e alle istanze degli abitanti. Essi comportano un insieme coordinato d'interventi in grado di affrontare in modo integrato problemi di degrado fisico e disagio socio-economico che, in relazione alle specificità del contesto interessato, includono: a) la riqualificazione dell'ambiente costruito, attraverso il risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici, garantendo la tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio storico-culturale, paesaggistico, ambientale; b) la riorganizzazione dell'assetto urbanistico attraverso il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi e la previsione delle relative modalità di gestione; c) il contrasto dell'esclusione sociale degli abitanti attraverso 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; d) il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche quali reti verdi e blu finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano, sentieri didattici e mussali, percorsi per la mobilità ciclabile e aree pedonali, spazi aperti a elevato grado di permeabilità, l'uso di fonti energetiche rinnovabili e l'adozione di criteri di sostenibilità ambientale e risparmio energetico nella realizzazione delle opere edilizie».

Si segnalano inoltre: la L.r. Lazio n. 7/2017; l'art. 74 L.r. Umbria n. 1/2015; l'art. 5, comma 1, L.r. Emilia-Romagna, n. 24/2017; l'art. 1, comma 2, L.r. Piemonte n. 16 del 4 ottobre 2018.

[46] Si fa riferimento alla proposta di legge elaborato dall'I.N.U. recante "Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione". In particolare, l'art. 3 risulta così articolato: «1. La rigenerazione urbana e territoriale, quale processo di strategie, politiche, azioni, regole e progettualità coordinate, è finalità fondamentale del Governo del territorio e dei relativi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di cui alla presente legge, nei quali si integra con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di messa in sicurezza del territorio. 2. In relazione alle caratteristiche delle aree urbanizzate e del territorio in cui viene perseguita, la rigenerazione urbana e territoriale aggregano un insieme coordinato di interventi inerenti il recupero, la riqualificazione e il rinnovo del patrimonio edilizio, il riuso temporaneo o permanente degli edifici dismessi o sottoutilizzati, la realizzazione di alloggi sociali, l'incremento e la qualificazione degli spazi pubblici, le misure di adattamento ai cambiamenti climatici, il potenziamento dei servizi pubblici e privati anche attraverso idonee attrezzature e infrastrutture, la cura della salute e della sicurezza, lo sviluppo di forme di mobilità sostenibile, la rimozione dei detrattori ambientali e dei manufatti incongrui. La rigenerazione territoriale può avere ricaduta sovralocale ed intercomunale ed è finalizzata alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico-territoriale e infrastrutturale, ambientale, socio-economico, al ripristino del suolo naturale e agricolo, al miglioramento della qualità paesaggistica ed ecologica del territorio. 2bis. La rigenerazione urbana e il recupero di immobili degradati o dismessi, la loro riqualificazione urbanistica, edilizia, ambientale, sociale e funzionale costituisce valore di interesse pubblico in quanto preordinata ad elevare la qualità urbana e a garantire l'incolumità pubblica».


ISSN 2036-7821

risanamento, giungendo anche a ricomprendere la coesione territoriale e sociale (cfr. Corte Cost. n. 179/2019 cit. e art. 2, comma 1, L.R. Lombardia n. 31/2014)»[47].

Da quanto sopra esposto, si desume che la rigenerazione urbana si colloca in una prospettiva multidimensionale di intervento, includendo una molteplicità di azioni, sia materiali che immateriali[48]: essa, partendo dall'originario obiettivo del contrasto e progressivo azzeramento del consumo di suolo come risorsa ambientale esauribile e non rinnovabile, si è progressivamente arricchita, seguendo l'evolversi delle esigenze sociali, di contenuti innovativi funzionali alla rinascita globale della città, perseguendo dinamiche inclusive per il miglioramento della qualità della vita dei cittadini[49].

In sostanza, la rigenerazione urbana risulta concetto polisemico, «in quanto espressione del carattere multidimensionale della sostenibilità»[50] e in continua ontologica evoluzione, al pari delle molteplici esigenze (anche di coesione sociale ed economica) che essa persegue, fino a giungere a ipotizzare una nuova funzione amministrativa di rigenerazione e riuso di spazi e beni pubblici[51].

---

[47] T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 11 dicembre 2020, n. 2473, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

[48] Sul punto si veda S. STANGHELLINI, *Rigenerazione urbana*, in *www.urbanisticainformazioni.it*, 20 gennaio 2022, reperibile all'URL *http://www.urbanisticainformazioni.it/Rigenerazione-urbana-541.html*.

Da ciò anche la differenza rispetto alla riqualificazione urbana, che è istituto limitato al recupero edilizio e urbanistico di singoli immobili. Sulla differenza tra rigenerazione e riqualificazione urbana P. GALUZZI, P. VITILLO, *Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti*, nella riv. *Equilibri*, Il Mulino, Bologna, n. 1 del 2018, p. 127, hanno affermato che, mentre la riqualificazione urbana è un «progetto di natura essenzialmente disciplinare, urbanistico e architettonico», la rigenerazione urbana si configura invece come «un progetto sociale ed economico che deve tener assieme una pluralità di dimensioni: insediative (ristrutturazione urbana, *infill*, nuove funzioni, *welfare* materiale), energetiche (standard, materiali), ambientali (spazi aperti, connessione con reti e sistemi ecologici), economiche (nuove attività, imprenditorialità giovanile), sociali (coesione, integrazione), istituzionali (partecipazione, presidio, agenzie di sviluppo)».

A livello normativo, la differenza tra rigenerazione urbana e riqualificazione urbana si coglie nella legge della Regione Puglia n. 21/2008, la quale, dopo avere definito nei primi articoli gli strumenti urbanistici della rigenerazione urbana quale programma complesso e multidisciplinare, disciplina gli interventi di riqualificazione sui singoli edifici, prevedendo la demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali (per questi ultimi, si pensi a esempio a edifici con destinazione industriale dismessi), l'adozione (al fine di inserire gli interventi nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale) di piani urbanistici esecutivi (c.d. piani di secondo livello) del piano urbanistico generale nonché misure premiali con volumetrie aggiuntive rispetto all'esistente.

[49] Sul punto si veda G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., p. 220 ss. e C. VENTIMIGLIA, *Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana*, cit., p. 19.

[50] In questi termini G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, cit., p. 223.

[51] Sulla rigenerazione urbana intesa come funzione amministrativa si rinvia a E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 15 ss. Con l'espressione "funzione amministrativa" l'Autore intende, sulla scia di S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, p. 128, una «attività amministrativa colta nei suoi aspetti "macro", piuttosto che nei suoi procedimenti e provvedimenti, e caratterizzata da specifici fini, attribuzioni, destinatari e assetti di interessi».


ISSN 2036-7821

Essa è, in definitiva, finalizzata a contrastare non solo il degrado fisico (propriamente edilizio) dei territori, ma, mediante la programmazione di un insieme integrato di azioni, anche il relativo degrado economico e sociale[52].

***4. La rigenerazione urbana nella pianificazione urbanistica.***

A questo punto, occorre inquadrare la rigenerazione urbana, intesa nella sua portata polisemica e polifunzionale (come innanzi illustrata), nell'ambito della pianificazione urbanistica.

Va, cioè, verificato se la stessa si qualifichi come ulteriore e definitiva manifestazione della c.d. "depianificazione" urbanistica[53] oppure se essa possa integrarsi organicamente all'interno degli strumenti di pianificazione urbanistica, anche *de iure condendo*.

A legislazione vigente e stante l'attuale sistema normativo nazionale basato sulla l. n. 1150/1942 e sul D.M. n. 1444/1968, un modello virtuoso ed efficace è rappresentato dalla legge della regione Puglia n. 21/2008, recante «Norme per la rigenerazione urbana».

In particolare, la menzionata legge regionale pugliese n. 21/2008, a valle della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001[54], disciplina gli strumenti per la realizzazione degli interventi complessi di rigenerazione urbana nell'ambito della pianificazione urbanistica generale comunale, con la previsione dell'elaborazione (prioritaria e preliminare) del documento programmatico per la rigenerazione urbana[55] e, nella

[52] R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, n. 5/2014, vol. 2, p. 249, afferma che la rigenerazione urbana è «lo strumento attraverso il quale la cittadinanza può reclamare il proprio diritto alla qualità della vita […] nei suoi vari aspetti», specificandone, in nota 32, le varie declinazioni: qualità urbana (che «comprende residenzialità, servizi e lavoro»), qualità urbanistica (con un «disegno complessivo», nell'ambito del quale il «quadro strategico scaturisce da una sintesi degli interessi sociali, economici e culturali che la comunità si è data»), qualità architettonica, qualità dello spazio pubblico (che favorisce, in particolare, «lo sviluppo, la convivenza civile, l'aggregazione sociale, la sicurezza»), qualità sociale («intesa come benessere per gli abitanti sia come individui sia come collettività»), qualità economica (come «capacità di produrre occasioni di sviluppo auto propulsivo duraturo nel tempo e crescita economica dell'area urbana in cui si inserisce» con benefici per gli imprenditori, la pubblica amministrazione e i cittadini), qualità ambientale, qualità energetica e qualità culturale.

[53] Per "depianificazione" urbanistica si intende il superamento, attraverso i singoli programmi integrati di intervento o i singoli progetti e le pianificazioni di settore, della concezione unitaria e sistematica della pianificazione urbanistica. Sul tema si veda R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 243, nota 20.

[54] Riforma costituzionale che, come noto, ascrive il governo del territorio alle materie di legislazione concorrente e riserva alla legislazione statale la determinazione dei principi fondamentali, spettando per il resto alle regioni la potestà legislativa.

[55] Il documento programmatico per la rigenerazione urbana individua, innanzitutto, gli ambiti territoriali nei quali realizzare gli interventi di rigenerazione urbana ed è disciplinato dall'art. 3 della L.r. Puglia n. 21/2008, che dispone: «1. I comuni definiscono gli ambiti territoriali che, per le loro caratteristiche di contesti urbani periferici e marginali interessati, rendono necessari interventi di rigenerazione urbana. A tal fine predispongono un documento programmatico per la rigenerazione urbana, da mettere a punto con la partecipazione degli abitanti, tenendo conto anche delle proposte di intervento avanzate da altri soggetti pubblici e da soggetti privati, e da


ISSN 2036-7821

cornice del suddetto documento, dei programmi integrati per la rigenerazione urbana (definiti come strumenti urbanistici esecutivi dello strumento urbanistico generale comunale[56]), stabilendone i rispettivi contenuti e le modalità di approvazione, anche con il rinvio alle norme della legge urbanistica regionale pugliese n. 20/2001.

Nella citata normativa regionale pugliese, il procedimento relativo ai programmi integrati di rigenerazione urbana viene disciplinato differentemente, a seconda della conformità o meno agli strumenti urbanistici generali comunali.

---

approvarsi con apposito atto deliberativo del consiglio comunale applicando le procedure previste dai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 11 della l.r. 20/2001. In sede di prima applicazione, tale approvazione deve essere effettuata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle presenti norme. La mancata approvazione entro tali termini non impedisce la presentazione di proposte di programmi integrati di rigenerazione urbana da parte di soggetti pubblici o privati, sulle quali il consiglio comunale deve pronunciarsi entro novanta giorni. 2. La definizione degli ambiti territoriali da assoggettare ai programmi integrati di rigenerazione urbana può avvenire anche nell'ambito del documento programmatico preliminare del piano urbanistico generale previsto dalla l.r. 20/2001».

Si sottolinea che la stessa legge regionale prevede espressamente la partecipazione preventiva dei privati alla elaborazione del documento programmatico per la rigenerazione urbana, a monte di qualsiasi scelta del potere pubblico, in una prospettiva di effettiva e preliminare condivisione e accettazione delle regole, le quali, proprio in quanto co-elaborate, si prestano a una più agevole realizzazione: questo documento deve, infatti, essere "messo a punto" «con la partecipazione degli abitanti, tenendo conto anche delle proposte di intervento avanzate da altri soggetti pubblici e da soggetti privati».

Lo stesso art. 3 della L.r. Puglia n. 21/2008 individua i contenuti del documento programmatico per la rigenerazione urbana, anche in un'ottica di "area vasta" (nella specie, in coerenza con il D.R.A.G.): «3. Il documento programmatico per la rigenerazione urbana individua parti significative di città o sistemi urbani aventi le caratteristiche elencate al comma 1 dell'articolo 1, che richiedono interventi prioritari di riqualificazione urbana. Basandosi sull'analisi dei problemi di degrado fisico e disagio abitativo e socio-economico e in coerenza con gli indirizzi dettati dal documento regionale di assetto generale (DRAG), il documento definisce: a) gli obiettivi di riqualificazione urbana, inclusione sociale e sostenibilità ambientale da perseguire a livello comunale o intercomunale; b) gli ambiti territoriali da sottoporre a programmi integrati di rigenerazione urbana; c) le politiche pubbliche, in particolare abitative, urbanistiche, paesaggistico-ambientali, culturali, socio-sanitarie, occupazionali, formative e di sviluppo, che concorrono al conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera a); d) le iniziative per assicurare la partecipazione civica e il coinvolgimento di altri enti e delle forze sociali, economiche e culturali alla elaborazione e attuazione dei programmi; e) i criteri per valutare la fattibilità dei programmi; f) i soggetti pubblici che si ritiene utile coinvolgere nella elaborazione, attuazione e gestione dei programmi e le modalità di selezione dei soggetti privati».

[56] L'art. 2 della legge regionale della Puglia n. 21/2008 prevede, al comma 2, che «I programmi sono predisposti dai comuni singoli o associati o sono proposti ai comuni da altri soggetti pubblici o privati, anche fra loro associati. I programmi assumono gli effetti di strumenti urbanistici esecutivi. A quelli di iniziativa privata si applica la previsione di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 16 della legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio)».

Pertanto, i programmi integrati di rigenerazione urbana sono piani urbanistici esecutivi del piano urbanistico generale comunale e, se di iniziativa privata, possono essere redatti e proposti, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera b) della legge regionale pugliese n. 20/2001, «dai proprietari che rappresentino, in base alla superficie catastale, almeno il 51 per cento degli immobili compresi entro il perimetro dell'area interessata. Il loro concorso è sufficiente a costituire il consorzio ai fini della presentazione al Comune della proposta di piano esecutivo e del relation schema di convenzione».


ISSN 2036-7821

L'art. 5 della legge regionale della Puglia n. 21/2008 regola il procedimento di approvazione dei programmi integrati di rigenerazione urbana conformi agli strumenti urbanistici generali comunali[57].
Riguardo, invece, al procedimento di approvazione dei programmi integrati di rigenerazione urbana non conformi agli strumenti urbanistici generali comunali e, quindi, da approvare in variante a questi ultimi, l'art. 6 L.r. Puglia n. 21/2008 prevede uno strumento semplificato di variante urbanistica, con l'utilizzo degli accordi di programma di cui all'art. 34 del d. lgs. n. 267/2000 (Testo unico enti locali).
La sia pur "virtuosa" formulazione della legge regionale pugliese n. 21/2008 rende evidente che gli strumenti urbanistici della rigenerazione urbana vanno necessariamente ricondotti, a legislazione statale vigente, agli strumenti attuativi di secondo livello nell'ambito della pianificazione urbanistica comunale generale e, quindi, alla «logica gerarchica tradizionale della pianificazione»[58].
Tuttavia, il concetto polisemico e polifunzionale della rigenerazione urbana e la visione integrata che lo connotano devono essere inquadrati nell'ambito di una disciplina organica statale recante i principi fondamentali della pianificazione urbanistica comunale.
Infatti, solo la definizione di una disciplina omogenea per l'intero territorio nazionale potrebbe codificare – e, pertanto, rendere giuridicamente vincolante – il contrasto al consumo di suolo quale principio fondamentale del governo del territorio, superando la rigidità dell'attuale sistema pianificatorio basato sulla zonizzazione urbanistica e sulla necessità del ricorso a complesse e defatiganti varianti nelle ipotesi, invero frequenti, di non conformità degli interventi di rigenerazione urbana al piano.

[57] L'art. 5 della legge regionale pugliese n. 21/2008 prevede: «1. I programmi integrati di rigenerazione urbana conformi ai piani regolatori generali, ai programmi di fabbricazione o ai piani urbanistici generali comunali vigenti sono adottati con atto deliberativo del consiglio comunale tenendo conto delle proposte avanzate dalle forze sociali, economiche, culturali e dagli abitanti che risiedono o operano nel contesto da riqualificare e negli ambiti ad esso contigui. 2. Entro trenta giorni dalla data di adozione, il programma e i relativi elaborati sono depositati, per quindici giorni consecutivi, presso la segreteria del comune, in libera visione al pubblico. Del deposito è dato avviso sull'albo comunale e su almeno due quotidiani a diffusione provinciale. 3. Entro il termine di quindici giorni dalla data di scadenza del periodo di deposito di cui al comma 2, chiunque abbia interesse può presentare proprie osservazioni, anche ai sensi dell'articolo 9 della legge 7 agosto 1990, n.241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). 4. Qualora il programma riguardi aree sulle quali insistono vincoli specifici, decorso il termine per le osservazioni, il sindaco indice una conferenza di servizi alla quale partecipano rappresentanti delle amministrazioni competenti per l'emanazione dei necessari atti di consenso, comunque denominati. 5. Entro trenta giorni dalla data di acquisizione degli atti di consenso di cui al comma 4, il consiglio comunale approva in via definitiva il programma, pronunciandosi altresì sulle osservazioni presentate. 6. La deliberazione di approvazione è pubblicata, anche per estratto, sul Bollettino ufficiale della Regione Puglia (BURP). 7. Il programma acquista efficacia dal giorno successivo a quello di pubblicazione di cui al comma 6».

[58] L'efficace espressione è di R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 252.


ISSN 2036-7821

In sostanza, occorre uno strumento urbanistico flessibile e, per così dire, "camaleontico", capace di adeguarsi alle inevitabili modificazioni della città in costante evoluzione[59].

In questa prospettiva, sarebbe utile l'adozione di una nuova legge urbanistica nazionale che, nel disciplinare i principi fondamentali del governo del territorio, ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost., preveda un nuovo e snello modello di piano urbanistico comunale a struttura quanto meno "bifasica", articolata in una parte strutturale-strategica e in una parte operativa.

In proposito, va sottolineato che già nel 1995 a Bologna si è svolto il XXI Congresso dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (I.N.U.), nel corso del quale si è discusso delle prospettive di riforma della legge urbanistica: già in quella sede , si proponeva lo "sdoppiamento" del piano regolatore generale comunale in due strumenti diversi e complementari, e cioè il Piano strutturale comunale (P.S.C.) e il successivo Piano operativo comunale (P.O.C.), con il connesso Regolamento urbanistico edilizio. Si tratta di un nuovo modello di piano urbanistico, volto a conferire a detto strumento la flessibilità necessaria a eliminare le continue e complesse varianti, in un'ottica di semplificazione e di accelerazione dell'azione amministrativa [60].

Nell'illustrata prospettiva di flessibilità e in assenza, tuttora, di una nuova legge urbanistica statale di principi fondamentali, vari legislatori regionali hanno disciplinato[61] lo "sdoppiamento" dello strumento urbanistico generale comunale in una parte strutturale-strategica e in una operativa[62].

---

[59] Sul punto si veda R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 252.

[60] A. CAPPUCCITTI, *Le diverse "velocità" del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale,* Sapienza, Università di Roma. Sul Convegno I.N.U., in particolare p. 2 ss., in *https://inu.it/wp-content/uploads/astengo/download/corsi/Corso_Piani_Strutturali_maggio2008/Cappuccitti.pdf*.

L'Autore espone anche i caratteri del Piano strutturale comunale e del Piano operativo comunale: il primo ha validità di lungo periodo, anche a tempo indeterminato, non è immediatamente prescrittivo, non è vincolistico (salvo che per i vincoli ricognitivi, a esempio, paesaggistici, idrogeologici, atemporali e non indennizzabili), non è conformativo dei diritti proprietari e fissa indirizzi e obiettivi per i successivi Piani operativi comunali di breve-medio periodo; il Piano operativo comunale ha, invece, validità di breve-medio periodo, interessa parti del territorio cui corrispondono progetti di trasformazione urbanistica programmati nel breve e nel medio periodo, è conformativo dei diritti proprietari ed è basato su tecniche perequative ed eccezionalmente espropriative.

[61] Per una ricognizione delle leggi regionali urbanistiche di disciplina delle componenti costitutive del piano urbanistico comunale, si rinvia, per brevità, ad A. CAPPUCCITTI, *Le diverse "velocità" del Piano urbanistico comunale e il Piano strutturale*, cit. Sul Convegno I.N.U., p. 7 ss., in *https://inu.it/wp-content/uploads/astengo/download/corsi/Corso_Piani_Strutturali_maggio2008/Cappuccitti.pdf*.

[62] P. URBANI, *Nozione ed evoluzione della disciplina urbanistica. Statuto conformativo della proprietà privata. Le nuove forme di pianificazione nella legislazione regionale. Vincoli conformativi ed espropriativi,* da *https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/20159011/Urbani_PNozione_ed_evoluzione_della.pdf/652c01d3-10fa-1b80-c249-bcd6b6fe0217?t=1647448178000*. In particolare, l'Autore osserva che, «per quanto riguarda il piano urbanistico, la gran parte della legislazione regionale, a partire dal 1995 (l. reg. Toscana n. 5/1995), ha modificato la disciplina del contenuto del principale atto di pianificazione – il PRG – introducendo forti discontinuità rispetto al modello della legge del 1942». E ancora, «il risultato più evidente è quello della divisione del piano regolatore in due provvedimenti temporalmente autonomi – il piano strutturale ed il piano operativo, cui in qualche caso si


ISSN 2036-7821

L'illustrato "sdoppiamento" del piano urbanistico comunale a opera delle varie leggi regionali nelle due citate componenti ha registrato l'avallo della Corte Costituzionale, che, con sentenza n. 50/2017, ne ha ritenuto la conformità alla Carta fondamentale[63].
Tuttavia, l'articolazione del piano a opera delle leggi urbanistiche regionali comporta l'inevitabile criticità connaturata alla relativa differenziazione e frammentarietà, che rende ormai non più procrastinabile l'adozione di una legge statale organica di principi, la quale disciplini omogeneamente sul territorio nazionale la delicata materia.
In proposito, in assenza di iniziative legislative statali al riguardo, l'Istituto Nazionale di Urbanistica (I.N.U.) ha elaborato un'ulteriore proposta di legge di principi fondamentali per il governo del territorio[64], ipotizzando come finalità

---

aggiunge il regolamento urbanistico – con il fine di disporre di due strumenti: il primo teso a fissare le strategie ed il secondo destinato ad attuarle in concreto».

Sempre sul punto, G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana,* cit., p. 167 ss., evidenzia che la flessibilità del piano, oltre ad assecondare «una logica partecipata capace di coinvolgere una pluralità di attori, pubblici e privati», è anche «strumentale alla rifunzionalizzazione dell'esistente»: in quest'ottica, il "nuovo" PRG può così «contribuire effettivamente alla limitazione del consumo di suolo». In particolare, l'Autore afferma che è la componente strutturale che «definisce gli obiettivi generali, gli indirizzi e le scelte strategiche di ampio respiro, garantisce l'uso sostenibile delle risorse e individua le parti di territorio destinate a essere preservate da sostanziali trasformazioni», spettando poi «alla componente operativa e un insieme di strumenti integrativi di diversa denominazione correlati alla stessa» di aprire concretamente «la strada agli interventi, inclusi quelli di rigenerazione urbana», essendo il solo documento programmatico di base «privo di efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali».

[63] Il Giudice delle Leggi ha ritenuto che «La definizione in termini di "flessibilità", peraltro entro limiti definiti dalle previsioni del PUC, delle caratteristiche tipologiche e planivolumetriche dei singoli interventi non si pone in contrasto con i principi della legislazione urbanistica statale, giacché da quest'ultima non si desume alcun principio fondamentale della materia del «governo del territorio» che imponga allo strumento pianificatorio di dettare sin da subito e con carattere stringente le coordinate e gli indici della trasformazione territoriale». La Consulta prosegue chiarendo che il sistema di pianificazione a due stadi, imperniato sul binomio piano strutturale-piano operativo, «consente di non adottare decisioni puntuali immediate e di modulare progressivamente la prescrittività delle scelte urbanistiche mano a mano che maturano le condizioni propizie alla concreta realizzazione, senza che sia necessario ricorrere di volta in volta a procedure di variante». Inoltre, «A tale fine, determinati criteri e vincoli fissati dal piano di primo livello (densità abitativa, popolazione insediabile, limiti d'altezza delle costruzioni, standards urbanistici, ed altro) sono fisiologicamente dotati di un certo margine di flessibilità, principalmente negli ambiti (di trasformazione o di riqualificazione) in cui non è possibile prevedere quale sarà la specifica tipologia della domanda d'insediamento, ovvero quando occorrono interventi molto complessi che richiedono il coinvolgimento delle disponibilità finanziarie private».

Sul punto si è espresso A. BARTOLINI, *Piano regolatore generale: cronaca di una morte annunciata e sulle prove di una sua reincarnazione*, in *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, vol. III, cit., 1787 (già pubblicato in *Riv. giur. urb*., 2019, 616 ss.), il quale sostiene che la suddetta sentenza «anche se in *obiter*, nell'accertare l'esistenza del sistema piano strutturale-operativo, implicitamente ne dichiara la costituzionalità».

[64] La proposta è riportata in *https://www.inu.it/wp-content/uploads/appendice-ui-313-legge-principi-def.pdf*. In nota 1, p. 173, si precisa che «Nel Consiglio direttivo nazionale dell'Inu del 3.3.23 è stato discusso un testo preliminare sulla base dei materiali (vedi Urbanistica Informazioni no. 305/2022 s.i.) del XXXI Congresso INU (Bologna 26 novembre 2022). La bozza di Articolato, con il coordinamento di Michele Talia e Carlo Alberto Barbieri, è elaborata in progress da un Gruppo di lavoro Inu di urbanisti e giuristi (A. Arcidiacono, P. Gabellini, P. Galuzzi, C. Giaimo, V. Lingua, F. D. Moccia, S. Ombuen, S. Stanghellini con A. Bartolini, E. Boscolo, F. Gualandi, E. Lorusso, G. Martino, F. Pellicani, R. Perticarari, A. Torricelli, P. Urbani) per i Consigli direttivi nazionali Inu del


ISSN 2036-7821

fondamentale del "governo del territorio" anche la rigenerazione urbana e territoriale (art. 3) nonché prevedendo le funzioni e gli strumenti della pianificazione urbanistica, con la distinzione, cui le leggi regionali devono attenersi nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, della funzione struttural-strategica, della funzione regolativa e della funzione operativa[65].

L'articolato dell'I.N.U. recepisce, inoltre, come principio fondamentale e finalità del governo del territorio anche il contrasto al consumo di nuovo suolo[66].

Infine, occorre rilevare che, con decreto ministeriale n. 414/2021, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha istituito la Commissione per la riforma

---

7.7.23 e del 20.10.23, tenendo conto dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali dell'Inu e dell'incontro con le Regioni associate all'INU del 18.10.23. Il testo è stato presentato a Firenze il 8.11.2023 nell'ambito di Urbanpromo 2023 e la sua successiva elaborazione ai Comuni associati all'Inu il 29.1.24 e all'Assemblea ordinaria dei Soci Inu a Genova il 9.2.2024».

[65] In proposito, si veda l'art. 14 della proposta di legge dell'I.N.U. in *https://www.inu.it/wp-content/uploads/appendice-ui-313-legge-principi-def.pdf*, p. 166: «1. Le Regioni disciplinano con proprie leggi la forma unitaria o eventualmente ripartita, il contenuto e gli elaborati essenziali dei piani urbanistici comunali, di Unione e intercomunali, assicurando che la pianificazione a questa scala contempli e distingua le seguenti funzioni: a) funzione strutturale e con profilo strategico (di seguito struttural-strategica), non avente efficacia conformativa della proprietà; b) funzione regolativa, avente efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali; c) funzione operativa avente, mediante i suoi strumenti, efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali. 2. La funzione struttural-strategica e la funzione regolativa sono obbligatorie e di norma sono parte di un unico Piano urbanistico generale, costituendone due componenti interne. 3. La funzione operativa si attiva come implementazione della funzione struttural-strategica in coerenza con quanto espresso da essa, qualora maturino operazioni rilevanti o complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale che richiedono sviluppo operativo progettuale e conseguente definizione di regole conformative ed esecutive. In quanto tale è da intendersi come eventuale e non obbligatoria. Ferma restando la coerenza con la funzione struttural-strategica del Piano urbanistico generale, la funzione operativa può anche avvalersi in un Programma operativo al fine di inquadrare e coordinare interventi aventi differenti forme e disciplina di attuazione anche di natura partenariale. 4. Le capacità edificatorie di cui all'art. 15 sono assegnate dalla funzione operativa e dalla funzione regolativa ed hanno rilievo ai fini fiscali. 5. La funzione struttural-strategica traduce sul territorio gli obiettivi perseguiti per il futuro della città e del territorio interessati, dando forma e organizzazione generale: al sistema insediativo e delle dotazioni urbanistiche e territoriali di cui agli artt. 16 e 17, a quello infrastrutturale (per la mobilità, l'energia, le acque, la transizione digitale), al sistema ambientale (naturale, paesaggistico, agricolo), mediante la funzione regolativa e la funzione operativa. Essa indica, con adeguate ed esplicite direttive, le scelte e le azioni conseguenti agli obiettivi, esplicitandone finalità, esiti attesi e prestazioni, riconoscendo gli ambiti di cui al c. 11 dell'art. 17 e con riferimento: al territorio non urbanizzato, agricolo e naturale da risparmiare e conservare ed all'incremento dei servizi ecosistemici, ai sensi dell'art. 5, a parti del sistema insediativo da conservare, consolidare e riqualificare, a parti del sistema insediativo di valore storico e documentario, a parti del territorio urbanizzato da trasformare e da sottoporre a rigenerazione urbana e territoriale e per queste fornisce obbiettivi, criteri, requisiti ed indica esiti, prestazioni e qualità attesi allo scopo di indirizzarne lo sviluppo operativo-progettuale e valutarne la coerenza […]». E ancora: «8. La funzione operativa si riferisce alle parti di territorio da trasformare e di rigenerazione urbana e territoriale di cui all'art. 3, in coerenza con le finalità, gli esiti attesi, le prestazioni di qualità urbana ed ecologico-ambientale indicate dalla funzione struttural-strategica del Piano urbanistico generale».

[66] Art. 2, comma 2, lett. c), che fa riferimento al «contenimento e contrasto del consumo e della perdita di qualità del suolo e salvaguardia delle matrici ambientali». Inoltre, l'art. 5, comma 1, si riferisce al suolo come «bene comune» e «risorsa limitata e non rinnovabile».


ISSN 2036-7821

della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, assegnando a essa il termine di sei mesi per la presentazione della relazione sull'attività svolta[67].
L'espresso riferimento contenuto nel D.M. n. 414/2021 (art. 2) all'obiettivo del contenimento del consumo di suolo e alla promozione della rigenerazione urbana (propri delle più recenti iniziative legislative parlamentari), nell'ambito del procedimento per l'elaborazione della nuova legge urbanistica statale di principi, rende evidente il recepimento della funzione della rigenerazione stessa, nel suo significato polisemico, all'interno della pianificazione urbanistica.
I tempi sembrano, quindi, finalmente maturi per pervenire alla riforma organica della legislazione statale di principi fondamentali sulla pianificazione urbanistica, da intendersi come nuova pianificazione della rigenerazione urbana e del contrasto al consumo di suolo, nell'ottica dello sviluppo sostenibile dei territori.

## *5. Conclusioni.*

Dall'esposizione svolta emerge che la rigenerazione urbana, nella chiarita natura polisemica, risulta funzionale non solo all'originario obiettivo del contrasto al consumo di nuovo suolo, ma anche alla promozione della qualità della vita degli abitanti e dell'inclusione sociale.
Tuttavia, proprio la sua "poliedricità" rischia di divenirne l'intrinseco limite.

[67] L'art. 2 del D.M. n. 414/1991 dispone che «La Commissione ha il compito di provvedere alla elaborazione di uno o più schemi di provvedimento finalizzati alla riforma organica dei principi della legislazione statale in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici, nonché al riordino e alla modifica delle disposizioni contenute nel Testo unico dell'edilizia, con riguardo ai seguenti profili: - l'individuazione degli obiettivi e dei limiti costituzionali alla legislazione statale in materia urbanistica ed edilizia, tenuto conto della giurisprudenza costituzionale, con particolare attenzione sia alle interferenze con altre materie, sia all'autonomia garantita alle Regioni ed ai Comuni; - l'individuazione degli obiettivi e dei limiti per la legislazione nazionale derivanti dai valori e dagli obblighi assunti dall'Italia a livello internazionale e nell'Unione europea; - la declinazione a livello urbanistico degli obiettivi specifici dell'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile, del programma unionale Next Generation EU, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e degli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di promozione della rigenerazione urbana propri delle più recenti iniziative legislative parlamentari; la declinazione a livello urbanistico dell'evoluzione del Paese sul piano demografico, sociale, economico; - la ricostruzione delle linee evolutive della legislazione statale in materia urbanistica, dalla legge urbanistica fondamentale del 1942 ad oggi, dando evidenza ai profili di perdurante attualità e a quelli di inadeguatezza agli attuali obiettivi del Paese; - la rilevazione nella prassi dei maggiori fattori di incertezza, lentezza, criticità, onerosità, difficolta gestionali e contenzioso; - la rivisitazione della nozione di urbanistica, anche in relazione all'evoluzione delle nozioni di edilizia, paesaggio, beni culturali e ambiente, in modo da assicurare coerenza, chiarezza, efficienza e semplificazione dei procedimenti di programmazione e controllo; - la precisazione e definizione dei concetti fondamentali del diritto urbanistico così da garantire uniformità a livello nazionale e semplificare conoscenza e rispetto delle regole da parte dei cittadini e degli operatori economici; - l'individuazione dei principali profili di criticità dell'attuale disciplina delle costruzioni, in un'ottica di semplificazione delle procedure autorizzatorie, di limitazione del consumo di suolo e di armonizzazione con le altre normative di settore, e la elaborazione delle consequenziali proposte di modifica delle disposizioni del d.P.R. n. 380/2001; - la rilevazione delle best practices regionali di innovazione legislativa ritenute suscettibili di integrare la regolazione a livello statale; - la fissazione di principi e metodologie per garantire la digitalizzazione continuativa, la custodia e la consultazione pubblica dei dati relativi all'assetto territoriale e alla regolazione».


ISSN 2036-7821

Si riscontra, quindi, la necessità di pervenire alla positivizzazione-normativizzazione della definizione di rigenerazione urbana, idonea in quanto tale a sancirne la vincolatività giuridica, auspicabilmente come principio fondamentale posto a base della pianificazione urbanistica comunale.

In altri termini, il piano urbanistico comunale deve divenire il piano della rigenerazione urbana[68], funzionale allo sviluppo sostenibile, nella prospettiva della solidarietà intergenerazionale; in questo senso, può parlarsi di un vero e proprio piano urbanistico della rigenerazione urbana, inteso come piano della rinascita dei territori, integralmente rinnovato e semplificato anche nella sua struttura, dotato di flessibilità[69] e funzionale alle mutevoli esigenze della cittadinanza.

La rigenerazione urbana può, pertanto, costituire occasione per la rinascita dell'urbanistica e per la riappropriazione alla "mano pubblica" della funzione del governo del territorio[70].

La pianificazione urbanistica comunale della rigenerazione urbana deve, poi, permanere "a guida pubblica"[71], quale necessaria sintesi e composizione dei contrapposti interessi antagonisti pubblici e privati[72], che possono confrontarsi nell'ambito del procedimento di formazione del piano, equilibrandosi e realizzandosi reciprocamente, in una sorta di mutuo ruolo "servente", attuando al contempo la funzione sociale della proprietà privata (art. 42 Cost.).

Il procedimento di formazione del piano urbanistico della rigenerazione urbana deve, inoltre, essere momento di emersione delle fragilità, delle esigenze e delle emergenze economiche e sociali delle collettività locali e, in seguito, di sintesi e soluzione delle stesse.

---

[68] R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 244, afferma 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».

[69] Sul tema, cfr. par. 4.

[70] Sul punto si veda G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta*, cit., p. 67. L'Autore afferma che «la pianificazione strutturale, aperta alla partecipazione dei privati ma saldamente posta nelle mani di un'autorità amministrativa esponenziale della popolazione residente, rappresenta l'unica soluzione per superare i rischi di *deregulation* legati ad un'urbanistica per progetti contrattata, affidate a leggi speciali e derogatorie». Infine, conclude sostenendo che «solo in questo modo sembra possibile riportare all'interno del circuito democratico le scelte fondamentali per il territorio, per troppo tempo consegnate a iniziative particolari, disorganiche e prevalentemente orientate all'interesse privato».

[71] L'espressione "a guida pubblica" è utilizzata da R. DIPACE, *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 2/2022, pp. 27 ss.; sul punto, v. il numero monografico – e dunque l'intero fascicolo – della medesima *Rivista*, sempre n. 2/2022, interamente dedicato al tema della rigenerazione urbana. V. ancora G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta*, cit., p. 69, per il quale «la rigenerazione urbana è una politica essenzialmente a guida pubblica, che si inquadra nell'ambito di una pianificazione complessa rivolta a contenere il consumo di suolo e favorire l'inclusione sociale, obiettivi primari rispetto ai quali il recupero edilizio rappresenta una mera tecnica servente».

[72] In primo luogo, l'interesse privato della "rendita urbana", guidata dalla logica egoistica del profitto individuale. In proposito, si veda G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta*, cit., p. 94.


ISSN 2036-7821

Sotto questo aspetto, assume fondamentale rilievo l'effettiva partecipazione dei cittadini già nella fase precedente all'adozione del piano[73], che, quindi, scaturisce dalla concreta condivisione con la cittadinanza[74] secondo un approccio c.d. *bottom up*[75], in grado di orientare efficacemente l'azione pubblica verso obiettivi di giustizia sociale e sostanziale, funzionali ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.) e al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.).

Si tratta di un percorso impegnativo da portare a compimento per giungere alla vera "rinascita dell'urbanistica", a partire dalle esperienze (anche normative, si pensi alle varie leggi regionali sulla rigenerazione urbana e sulla pianificazione urbanistica) e dalle riflessioni già svolte, attraverso le quali si potrà giungere alla realizzazione delle «città intelligenti»: città del futuro, sostenibili e inclusive, frutto dell'impegno delle generazioni presenti per la tutela delle generazioni future.

[73] E non, come adesso, a valle dell'adozione del piano urbanistico, con l'acquisizione *ex post* delle osservazioni dei privati.

[74] G. GARDINI, *Alla ricerca della città giusta*, cit., pp. 66-67. L'Autore osserva che il piano urbanistico, come «insostituibile strumento pubblicistico di pianificazione nell'era dell'urbanistica conservativa e inclusiva […] è stato in grado di aprirsi alla partecipazione democratica dal basso, superando il limite dell'esclusione dalla partecipazione procedimentale ex legge n. 241/90, l'insufficienza delle osservazioni relegate alla fase post-adozione, e consentendo l'apporto di tutti i cittadini anche nella fase progettuale, di costruzione del modello urbano da realizzare».

[75] L'approccio c.d. *bottom up* indica un approccio "dal basso verso l'alto", in contrapposizione a quello c.d. *top down*, ovvero "dall'alto verso il basso". Nella materia del governo del territorio, l'approccio *bottom-up* si riferisce a processi partecipativi e di condivisione dal basso, a fronte di quello *top-down*, con la primazia del potere pubblico, il sacrificio degli interessi privati e la prevalenza delle tecniche espropriative.


ISSN 2036-7821