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
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2025

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

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, Valentina Maria Donini, 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. Sańchez-Mesa Martĩnez, 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, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

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

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Una funzione in cerca di procedimento. Rigenerazione urbana, modelli decisionali e tutela degli interessi diffusi.

di **Bruno Mercurio**

(Docente di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli L'Orientale.

Sommario

1. La rigenerazione urbana tra urbanistica e edilizia: l'incertezza del procedimento come problema. – 2. Ricadute del modello procedimentale utilizzato sulle ga-ranzie procedimentali e processuali degli interessi diffusi. – 3. Il modello urbanistico come paradigma necessario ma non sufficiente. Verso una "terza via" procedimentale. – 4. Considerazioni conclusive anche alla luce del più recente dise-gno di legge sulla rigenerazione urbana.

Abstract

The article examines urban regeneration as a complex public function situated at the intersection between urban planning and building regulation, highlighting how the lack of a coherent procedural framework affects the representation and judicial protection of diffuse and collective interests. Drawing on an analysis of national and regional legislation, as well as recent administrative and constitutional case law, the study explores the critical issues arising from decision-making models based on simplified or derogatory building instruments, which prove inadequate to ensure an effective balancing of the collective interests involved in urban transformation processes. Particular attention is devoted to the procedural and judicial consequences of the functional uncertainty surrounding urban regeneration, with specific reference to the limits of the traditional vicinitas criterion and to the restricted access to judicial protection for diffuse interests. In light of recent legislative developments, the article advances, from a de iure condendo perspective, the need for an autonomous urban regeneration procedure, distinct from both building permits and traditional conformative planning, capable of combining operational flexibility, public control, meaningful participation and effective safeguards for the protection of urban commons.

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

ISSN 2036-7821

1. La rigenerazione urbana tra urbanistica e edilizia: l'incertezza del procedimento come problema.

Nell'ampia categoria della rigenerazione urbana si fanno rientrare attività, anche molto diverse fra loro, di riqualificazione e recupero di aree urbane degradate volte a migliorare la qualità della vita nelle città. In essa si intrecciano la funzione di autorizzazione e controllo degli interventi sul patrimonio immobiliare esistente, propria dell'edilizia, e quella di (ri)pianificazione degli usi del territorio, propria dell'urbanistica, secondo un approccio integrato che prova a riannodare i fili spezzati di un rapporto interrotto fra luoghi e comunità e al contempo a risolvere i problemi sociali, ambientali ed economici che affliggono contesti marginalizzati.

Questo modello si radica oggi nella rinnovata centralità acquisita in Costituzione dai valori di sostenibilità ambientale[1] e, a livello sovranazionale, è connesso alla emersione di un "diritto alla città"[2] che si va costruendo nelle agende urbane dell'ONU e dell'Unione europea[3], delineando una tutela dell'ambiente come *habitat*, ossia come bene composito, formato da matrici naturalistiche (suolo in particolare ma anche aria, acqua etc.) e relazionali, risultato dell'interazione tra uomo e spazio urbano.

In questo senso, La *rigenerazione* si avvale degli strumenti di *rinnovamento urbano* finalizzati a promuovere l'innovazione in edilizia attraverso incentivi alla sostituzione integrale di edifici risalenti con costruzioni rispondenti a criteri di sostenibilità ambientale[4], ma non coincide (o non dovrebbe coincidere) con essi. Le politiche rigenerative, infatti, non si esauriscono negli interventi di recupero del patrimonio costruito, ma si configurano come una strategia di trasformazione complessa che interpella assetti urbanistici (rifunzionalizzando spazi e immobili) politiche abitative, sostenibilità ambientale, servizi, mobilità e inclusione sociale[5].

---

[1] La qualità urbana si pone infatti proiezione diretta del principio di tutela intergenerazionale dell'ambiente introdotto all'art. 9 e della norma programmatica che indirizza le attività economiche pubbliche e private verso fini sociali e ambientali, all'art. 41 della legge costituzionale n. 1 del 2022. Sulla portata e la valenza della novella A. CONTIERI, *Introduzione al convegno la tutela dell'ambiente alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2022* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*. 1/2024, pp. 133-136.

La nozione, ancora in via di elaborazione giuridica, di diritto alla città, affermatasi in ambito filosofico e sociologico, da Henri Lefebvre in poi, postula il diritto dei cittadini di appropriarsi dello spazio urbano come luogo di vita e di relazione, opponendosi alla logica di mera mercificazione del territorio. Sul tema per una attenta elaborazione del pensiero di Lefevre in Italia E. SCANDURRA, *Il diritto alla città,* Roma, 2012. Il testo tradotto H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, trad. it. testo del 1968, Verona, 2014.

[3] Nella New Urban Agenda adottata a Quito nel 2016 e nella Carta di Lipsia 2020 si afferma che il diritto alla città consiste nella facoltà di tutti gli abitanti di accedere, utilizzare e contribuire equamente alla produzione dello spazio urbano, in un quadro di sostenibilità ambientale e inclusione sociale.

[4] Le operazioni di *urban renewal*, infatti, sono tendenzialmente puntuali e speculative, rivolgendosi soprattutto al mercato per rispondere ad esigenze insediative (residenziali e non). Cfr. P. URBANI, *Governo del territorio e mercato immobiliare*, Torino, 2011, spec. pp. 85 ss.

[5] Cfr. F. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, 2020, p. 68 e ss.

ISSN 2036-7821

Tanto più che nel nostro Ordinamento, da lungo tempo, gli obiettivi di sostituzione edilizia sono perseguiti attraverso normative speciali, come il recente decreto-legge n. 69/2024 (cd. Salva Casa), i cui meccanismi premiali (compresa la possibilità di mutare permanentemente o temporaneamente le destinazioni d'uso originarie degli edifici) sono incentrati sulla deroga a indici e standard del D.M. 1444/68 e degli strumenti urbanistici, secondo un approccio esattamente opposto a quello integrato appena descritto[6].

Eppure, negli ultimi venti anni, specie nei piccoli Comuni, proprio agli strumenti di *urban renewal* è stato affidato quasi in via esclusiva il raggiungimento di obiettivi di rigenerazione per esigenze soprattutto acceleratorie che la disciplina urbanistica non è stata ritenuta idonea a soddisfare, implicando processi politici e amministrativi complessi[7].

Questa tendenza del legislatore statale e regionale a sottrarre l'approvazione di interventi che incidono sugli assetti delle città alla funzione urbanistica si è avviata da tempo, a prescindere dalla rigenerazione[8], ma ha trovato in questa finalità la più ardita espressione, come testimoniato di recente dal noto caso della Città di Milano[9].

Essa da un lato si traduce in una compressione del potere, costituzionalmente rimesso alla autonomia dei Comuni, di bilanciare e comporre la pluralità di interessi del territorio[10] garantendo, quantomeno, la permanenza di standard urbanistici

---

[6] l c.d. Salva-casa si inserisce nel solco tracciato dai piani casa, approvati con leggi regionali in attuazione dell'Intesa Stato-Regioni 31 marzo 2009 che hanno consentito, sul presupposto di favorire il rilancio economico e soddisfare le esigenze abitative, incrementi volumetrici e deroghe alle distanze e alle destinazioni successivamente riprese dal d.l. n. 68/2013 (Decreto del fare) e dal d.l. n. 32/2019 (Sblocca cantieri).

[7] Stante la difficoltà, in particolare, di conciliare i tempi lunghi dei procedimenti urbanistici e la scarsa flessibilità dei piani con la celerità richiesta dalle procedure di assegnazione dei fondi europei che hanno costituito la fonte principale di finanziamento delle operazioni di cui ci si sta occupando. Sul tema C. PISANO, G.DE LUCA, (a cura di). *Urban promo 2025 Dare spazio fare spazio in urbanistica,* INU edizioni, 2025, in cui viene evidenziata la necessità di << *aprire margini di manovra oltre la rigidità dei piani tradizionali, riconoscendo l'insufficienza degli strumenti conformativi che faticano a dialogare con la velocità e la complessità delle trasformazioni urbane*>>, Introduzione, *p. 1.*

[8] In un mio precedente lavoro evidenziavo questo rischio criticando la tendenza del legislatore ad una frettolosa rinuncia alla funzione di valutazione pubblica degli interventi, capaci di incidere sulla qualità della vita dei cittadini, alterando il rapporto fra abitanti e standard urbanistici, come nel caso della liberalizzazione del frazionamento con aumento della densità urbana introdotto dal d. l. n. 133/2014, convertito in l. n. 164/2014, c.d. "sblocca Italia". B. MERCURIO, *Regime dei titoli edilizi e forma della funzione amministrativa*. *Alcune riflessioni*; in *Nuove Autonomie*, n. 2/2018 pp. 287 e ss.

[9] La disciplina lombarda della rigenerazione urbana, soprattutto dopo l'introduzione della L.R. 18/2019, consente di realizzare interventi capaci di modificare assetti urbanistici rilevanti mediante procedimenti edilizi ordinari o in deroga, senza ricorrere agli strumenti tipici della pianificazione. L'interpretazione estensiva delle disposizioni della citata legge, combinate con quelle riformate del Testo unico dell'edilizia in materia di ristrutturazione a pesante tramite demo-ricostruzione, ha generato il cosiddetto caso Milano per cui attraverso SCIA sono stati realizzati interventi sostitutivi di costruzioni preesistenti comportanti un notevole aumento del carico urbanistico (fino a mille abitanti in più rispetto all'insediamento precedente).

[10] Nella recentissima sentenza n. 51/2025, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 4, della L.R. Lazio n. 7/2017 (rigenerazione urbana) in quanto sottraeva al Consiglio comunale la deliberazione su interventi con mutamento di destinazione d'uso. In precedenza, la stessa Corte

ISSN 2036-7821

adeguati al numero di abitanti insediabili dopo l'intervento edilizio[11].
Dall'altro – e su questo aspetto ci si concentrerà nel prosieguo del lavoro – priva la comunità locale e i portatori di interessi singoli, collettivi e diffusi degli strumenti di partecipazione propri dei procedimenti urbanistici nei quali è ammessa una rappresentanza delle posizioni private molto più ampia di quella garantita nei procedimenti edilizi, impostati sul modello ordinario disciplinato dalla legge n.241/90.
La conseguenza è che a restare meno presidiati sono i cosiddetti "beni comuni" essenziali per il benessere individuale e della comunità, i quali non trovano adeguati spazi di rappresentanza nei procedimenti edilizi per l'intervento solo eventuale (nel caso della SCIA) e con poteri più limitati del Comune e delle amministrazioni preposte alla loro tutela e valorizzazione e, perché, in quanto adespoti, sono difficilmente azionabili in giudizio dai privati.
Sulla legittimità di siffatto assetto, che contraddice la ratio stessa delle categorie di rigenerazione e riqualificazione anche la giurisprudenza amministrativa è oscillante.
In una recentissima pronuncia, intervenuta proprio sul richiamato caso limite di Milano, il Tar ha confermato la legittimità del modello edilizio, rifacendosi all'indirizzo giurisprudenziale che esclude la necessità della pianificazione in presenza di una zona già completamente urbanizzata[12]. In altre sentenze, invece, il giudice amministrativo ha posto l'attenzione sulla necessità di ricorrere alla pianificazione quando risulti necessario armonizzare l'urbanizzazione alle esigenze infrastrutturali conseguenti alla realizzazione del nuovo edificato[13].
Nonostante, quindi, la rigenerazione urbana figuri fra gli obiettivi strategici nelle politiche di tutti i livelli di governo, non vi è chiarezza in ordine alla natura della funzione attraverso cui questa vada perseguita e conseguentemente al tipo di procedimento da seguire.

---

aveva espresso lo stesso indirizzo su norme che incidevano sul territorio, senza il coinvolgimento dei Comuni, in materia di realizzazione di impianti fotovoltaici (Sentenza n. 177/2021) e di regolazione delle facoltà edificatorie dei privati (Sentenza n. 179/2019).

[11] Già nella circolare 7 Agosto 2003 n. 417 4del Ministero delle Infrastrutture, adottata subito dopo la modifica apportata all'art.3 comma 1 lett. d) del Testo Unico dell'Edilizia con cui si era fatta rientrare anche la demo-ricostruzione con possibile aumento di superficie (pur a parità di volume) veniva ritenuto auspicabile un adeguamento dei parcheggi pertinenziali <<a meno che documentate motivazioni di carattere tecnico ne rendano impraticabile la realizzazione>>.

[12] Cfr. TAR Lombardia, Sez. II. sent. n. 2747/2025 che richiama Cons. di Stato n. 8325/2023; n. 2839/2023, n. 2777/2021, n. 1434/2016, n. 4200/2013; Cons. di Stato, Sez. IV, n.3809/2025; Cons. di Stato, sez. IV, n. 7620/2021. Sui rischi di questo approccio, P. URBANI, *La destrutturazione dell'urbanistica nell'era della liberalizzazione. Il "caso Milano" insegna*! in Pausania, Riv. Di diritto urbanistico, 18 agosto 2025.

[13] Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3809/2025 che richiama l'orientamento secondo cui solo ricorrendo a strumenti di pianificazione è possibile anche nel tessuto già urbanizzato, <<*restituire efficienza all'abitato, riordinando e talora definendo ex novo un disegno urbanistico di completamento della zona*>>. In questo senso, Consiglio di Stato, sez. II, n. 7843/2020.

ISSN 2036-7821

2. Ricadute del modello procedimentale utilizzato sulle ga-ranzie procedimentali e processuali degli interessi diffusi.

Le modalità di formazione delle decisioni amministrative in materia di rigenerazione urbana incidono significativamente sulla configurazione e sull'operatività delle garanzie procedimentali e sulla tutela processuale degli interessi privati, specialmente diffusi.

A seconda, infatti, che si segua la disciplina edilizia o urbanistica, la partecipazione dei privati assume forme e contenuti diversi nel procedimento e una valenza differente nel processo in termini di legittimazione a ricorrere.

Il procedimento edilizio è incentrato prevalentemente su verifiche tecniche puntuali e circoscritte, spesso, peraltro, svolte dall'amministrazione successivamente alla formazione del titolo che viene rimessa all'iniziativa privata attraverso la SCIA.

La partecipazione, in questo caso, (quando c'è) è di tipo difensivo, finalizzata cioè ad instaurare un contraddittorio funzionale alla tutela di situazioni differenziate e quindi riservata a coloro che siano diretti destinatari del provvedimento e ai portatori di interessi qualificati che possano ricevere un pregiudizio dallo stesso[14].

La giurisprudenza ritiene presuntivamente soddisfatto questo requisito per i titolari di immobili nella zona in cui è stata assentita l'edificazione che si trovino in una situazione di *vicinitas* in senso stretto (confinanti, adiacenti o prospicienti su quello oggetto dell'intervento assentito)[15], mentre per gli altri soggetti privati singoli o in forma associata la posizione di interesse è riconosciuta solo nei casi di stabile collegamento fra il ricorrente e l'area di operatività del provvedimento da adottare (in sede procedimentale) o da impugnare (in sede processuale) [16] .

L'interpretazione di questo criterio, affidata all'amministrazione prima (nell'ammettere o meno il privato alla partecipazione) e al giudice poi (per qualificare la posizione processuale e conseguentemente il diritto di azione del ricorrente), avviene secondo parametri diversi nel procedimento e nel processo, soprattutto rispetto agli interessi diffusi. AI titolari di questi ultimi, infatti, è consentito partecipare al procedimento, ancorché non sia dimostrato che subiscano una lesione

[14] In questo senso, T.A.R. Bologna, Sez. II, n.127/2024. La partecipazione nel procedimento edilizio costituisce un aspetto sostanziale di una complessiva garanzia costituzionale del cittadino nei confronti dell'esercizio del potere amministrativo <<che ricomprende, non solo la tutela di carattere giurisdizionale, ma anche la tutela del profilo partecipativo al procedimento (contraddittorio)>> S. MANGIAMELI "*Giusto procedimento" e "giusto processo" Considerazioni* sulla giurisprudenza *amministrativa tra il modello dello Stato di polizia e quello dello Stato di diritto*, in AIC, dicembre 2009, p. 5. Così intesa, la partecipazione si radica nel sistema delle garanzie previsto dagli artt. 24 e 113 Cost, costituendo una forma di "processualizzazione del procedimento" F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.

[15] Cfr. tra le tante Consiglio di Stato, Sez. IV n. 4262/2025; Consiglio di Stato, Sez. IV n. 5307/2022.

[16] Cons. Stato, sez. IV 5.11.2004 n. 7245; 17.09.2012 n. 4924; 27.01.2012 n. 420; 30.11.2010 n. 8364; 4.12.2007 n. 6157).

ISSN 2036-7821

immediata e diretta, purché si configuri la compressione concreta, anche prospettica e potenziale, del bene della vita cui la loro situazione giuridica soggettiva si collega[17].
Sul fronte processuale, invece, sebbene si assista ad una progressiva estensione del concetto di *vicinitas*, che la giurisprudenza ritiene debba essere riguardato in un'ottica più ampia rispetto a quella usuale quando il provvedimento impugnato autorizzi interventi che incidono su un intero ambito territoriale[18], il semplice interesse che giustifica la partecipazione al procedimento ed astrattamente costituisce titolo all'azione[19] non è sufficiente a fondare il diritto di a ricorrere da parte dei portatori di interessi diffusi. Dette situazioni giuridiche devono, infatti, assurgere alla dimensione di interessi collettivi – secondo un principio oramai consolidato a partire dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 6/2020 – imputandosi in capo ad enti esponenziali che ne perseguano statutariamente e in modo non occasionale la tutela[20], posseggano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e abbiano una dimostrata afferenza alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso[21].
La lesione però, in base all'ulteriore e più stringente parametro dell'interesse ad agire, deve dimostrarsi concreta, attuale e immediata, attraverso la specificazione del come, del perché e della misura in cui il provvedimento impugnato si rifletta sulla

[17] In linea, con le trasformazioni che hanno interessato l'ordinamento ed il rapporto amministrazione - cittadino chiamato a collaborare al controllo sull'esercizio del potere, perché l'interesse pubblico sia raggiunto nel modo più efficace, efficiente ed imparziale. A. Romano Tassone, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. Amm*., 2002, p.269

[18] Così, ad esempio, la legittimazione ad agire avverso un provvedimento autorizzativo di un nuovo centro commerciale è stata riconosciuta al titolare di altra attività analoga, che, pur fisicamente distante rientrava nel medesimo bacino d'utenza del controinteressato (Cfr. Consiglio di Stato sez. VI, n.8564/2022). Tra gli indicatori "indiretti" di matrice giurisprudenziale, in materia edilizia vi è quello della residenza o domicilio nell'"insediamento abitativo" oggetto d'intervento urbanistico. Tale criterio, connotato da una certa vaghezza <<*va inteso in senso elastico e va modulato* (comportando), *in concreto, che la misura della legittimazione ad agire dei singoli in materia non sia univoca, variando in relazione all'ampiezza dell'area coinvolta dall'ipotizzata "minaccia*">> Cfr. T.A.R. Napoli, Sez. VII, n. 107/2017, n. 107; nello stesso senso, T.A.R. Toscana, Sez. III, n. 1343/2021.

[19] Intesa come <<*possibilità giuridica dell'azione cioè la posizione giuridica configurabile in astratto da una norma come di interesse legittimo*>>. Consiglio di Stato sez. IV, n.8352/2023.

[20] Non è possibile in questa sede affrontare il vasto tema della giustiziabilità degli interessi diffusi posto inizialmente dalla dottrina e dalla giurisprudenza in materia ambientale e poi sviluppatosi in altri settori, trovando un punto di approdo condiviso nella legittimazione a ricorrere riconosciuta alla più ristretta categoria degli interessi collettivi, definiti come <<l'interesse diffuso che, emergendo dallo stato di latenza, si coagula intorno ad un gruppo organizzato>>. Così, W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012, p. 54. La citata 'Adunanza Plenaria, rifacendosi alla teoria del c.d. "doppio binario" ha stabilito che è possibile il passaggio da un interesse non specificato (diffuso) a una posizione giuridica tutelabile (collettiva) attraverso un ente esponenziale che lo rappresenti in giudizio, trasformandolo in un interesse concreto e non più meramente indifferenziato. In dottrina, la teoria che ha cercato di differenziare parte degli interessi diffusi, per renderli giuridicamente rilevanti, cosi da assimilarli ad interessi legittimi deve molto all'autorevole contributo di Scoca F.G. SCOCA, La *tutela degli interessi collettivi nel processo amministrativo, in Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, in M. CLARICH (a cura di) *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, , Torino, 2004, pp. 113 ss.

[21] In questo senso, Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 530/2022; Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 530/2022.

ISSN 2036-7821

posizione sostanziale per la quale si invoca tutela[22], non essendo configurabile nel processo amministrativo una azione popolare volta ad ottenere il mero rispetto delle regole, in funzione di garanzia dell'interesse pubblico[23].

La valutazione di questo profilo da parte del giudice richiede un quadro normativo di riferimento con cui verificare l'importanza che riveste l'interesse considerato nell'ordinamento, l'incidenza che sullo stesso ha l'azione amministrativa e conseguentemente la sussistenza delle condizioni dell'azione in capo al ricorrente. In assenza di parametri normativi predeterminati, detta valutazione finisce per essere rimessa interamente alla interpretazione giurisprudenziale che decide sull'ammissibilità dell'azione proposta sulla base di criteri individuati "caso per caso" e quindi non uniformi, che generano incertezza e potenziale disparità, compiendo un vero e proprio atto creativo della regola processuale[24].

Questo rischio, utilizzando il modello edilizio oltre l'ambito che gli è proprio, è amplificato. Il provvedimento edilizio che incida sugli equilibri del tessuto urbano, infatti, è concepito come attuativo di previsioni generali contenute nella normativa urbanistica e negli strumenti di pianificazione, essendo la disciplina edilizia autonoma e sufficiente solo per gli interventi sull'edificato esistente urbanisticamente irrilevanti (manutenzione, restauro, conservazione ed entro certi limiti, ristrutturazione). Di tal che, quando norme speciali e spesso derogatorie, come quelle sulla riqualificazione richiamate in apertura di questo lavoro, consentono che interventi di impatto generale si attuino attraverso titoli edilizi, il giudice si troverà sprovvisto di riferimenti a monte per valutare la sussistenza dell'interesse a ricorrere in capo ai portatori di interessi diffusi, dovendo compiere egli stesso una istruttoria quasi di merito per stabilire se la lesione lamentata dal ricorrente sia rappresentabile in giudizio o ne sia estromessa che mal si concilia con la natura soggettiva del processo amministrativo[25].

---

[22] Tale riscontro è richiesto quantomeno in tutti i casi in cui la modifica del preesistente assetto edilizio non si dimostri *ictu oculi*, <<*ovvero sulla scorta di sicure basi statistiche tratte dall'esperienza, pregiudizievole per la qualità (urbanistica, paesaggistica, ambientale) dell'area in cui insiste la proprietà del ricorrente*>>. T.A.R. Venezia, sez. II, n.1512/2021. T.A.R., Napoli, sez. V, n. 3567/2023; Consiglio di Stato, sez. VI, n. 10715/2022

[23] Consiglio di Stato, sez.V., n. 3247/2021. Sulla necessarietà della mediazione operata dalla legittimazione ad agire, filtro attraverso il quale le situazioni di mero fatto, assumono dignità di protezione da parte dell'ordinamento A. CARBONE, *Modelli processuali differenziati, legittimazione a ricorrere e nuove tendenze del processo amministrativo nel contenzioso sugli appalti pubblici*, in Dir. *Proc. Amm., 2014*, p. 444.

[24] Sebbene, infatti, come autorevole dottrina ha evidenziato, dalla norma che disciplina l'azione amministrativa non sia sempre immediatamente deducibile la titolarità dell'interesse, e la necessaria mediazione dell'interpretazione giudiziale introduca inevitabili "elementi di incertezza" (A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*,, Torino, 2021, p. 87 e ss.) la sua esistenza consente comunque di disporre di un canone certo e unitario sulla cui base il giudice di primo grado possa valutare la sussistenza della legittimazione e dell'interesse ad agire in capo al ricorrente, e quello di secondo grado la correttezza della qualificazione di tali profili operata nella sentenza impugnata, secondo lo schema proprio degli ordinamenti di civil law..

[25] A differenza del sistema civilistico in cui la legittimazione ad agire è presunta nel collegamento dichiarato fra il titolare dell'azione e il diritto per cui invoca tutela, per cui il giudice decide sulla stessa insieme alla questione

ISSN 2036-7821

Il procedimento urbanistico, invece, è concepito come processo decisionale pubblico in cui l'assetto complessivo e strategico del territorio viene definito con il contributo obbligatorio, ma non vincolante, della società civile.

La partecipazione, qui, ha una natura composita, già evidente negli articoli 9 e 15 della l. n. 1150/1942[26]. E' funzionale all'attuazione del principio di democraticità attraverso il coinvolgimento della comunità nelle scelte fondamentali sul territorio da parte dell'ente pubblico che la rappresenta. "Chiunque", infatti, ai sensi del richiamato articolo 9 della legge urbanistica generale, può di collaborare alla formazione degli atti di pianificazione generale, formulando osservazioni nella fase intermedia fra l'adozione e l'approvazione degli stessi. Ha, invece, carattere misto nel procedimento di approvazione dei piani attuativi, svolgendo sia la funzione collaborativa appena descritta che quella oppositiva propria del procedimento edilizio, secondo quanto dispone il successivo art.15.

Sul piano procedimentale, quindi, gli istituti partecipativi previsti dalla particolare disciplina che regola la formazione degli atti di governo del territorio hanno portata molto più ampia di quelli del procedimento ordinario di cui non a caso il legislatore, all'art. 13 della L.n. 241/90, ha escluso l'applicabilità ai procedimenti di pianificazione.

Ed in ciò risiede la peculiare ricchezza del procedimento pianificatorio non comparabile con il modello generale. La sua strutturale complessità, infatti, consente di coinvolgere molteplici interessi, anche plurisoggettivi, superando la logica del mero contraddittorio tipica del procedimento edilizio. In particolare, la fase istruttoria di questo modello è concepita come momento conoscitivo ampio, alimentato da apporti pubblici e privati attraverso cui viene predisposta una base informativa solida per la successiva deliberazione che attiene all'esercizio di una delle funzioni considerate di indirizzo politico locale per eccellenza.

Sul piano processuale, tuttavia, le condizioni di accesso alla giustizia rimangono le medesime esaminate a proposito dei provvedimenti edilizi, per cui si genera un forte disallineamento tra la platea ampia cui è riconosciuta la partecipazione procedimentale e quella molto più ristretta che ha accesso alla tutela processuale sulla base dei principi già esaminati[27]. Anche in questo caso, infatti, l'accesso alla

---

sottopostagli, in quello amministrativo la natura mediata della tutela processuale che ha ad oggetto non l'interesse tutelato, ma i provvedimenti che lo tangono, impone la previa deliberazione in ordine alla sussistenza dell' elemento soggettivo dell'azione e la relativa dichiarazione di ammissibilità o meno del ricorso proposto, prima dell'esame nel merito della questione. Sl tema C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Santarcangelo di Romagna, 2012. R. FERRARA, *Interessi diffusi e processo amministrativo*, Napoli, 1988.

[26] Consiglio di Stato sez. VII, n.10237/2023.

[27] In questo senso <<L'interesse al ricorso deve consistere nell'individuazione di un vantaggio, o almeno dell'aspettativa di un vantaggio, attuale e diretto, derivante dalla caducazione del provvedimento impugnato, sicché l'impugnazione di uno strumento urbanistico non può fondarsi sul generico interesse ad una migliore

ISSN 2036-7821

giustizia presuppone la verifica della sussistenza di ambedue le condizioni dell'azione (legittimazione ed interesse ad agire) che senza alcun automatismo possono discendere dalla partecipazione procedimentale, essendo esclusa in tutte le ipotesi in cui le e osservazioni formulate dai proprietari interessati costituiscono un mero apporto collaborativo[28].

I due modelli esaminati tendono, dunque, ad avvicinarsi quanto alla tutela degli interessi diffusi. Cionondimeno, la diversa natura dei due tipi di procedimento è idonea ad offrire una tutela più ampia delle posizioni giuridiche plurisoggettive, a prescindere che siano o meno rappresentabili in sede processuale.

Innanzitutto, perché esiste nel modello urbanistico quel quadro generale sia normativo che pianificatorio, mancante nel modello edilizio, che fornisce i parametri per la verifica sulla sussistenza delle condizioni dell'azione in capo ai titolari di interessi diffusi.

In secondo luogo perché, anche nell'ipotesi in cui a questi non fosse riconosciuta la legittimazione ad agire, l'insieme dei dati conoscitivi, delle valutazioni tecniche e delle osservazioni critiche di merito, acquisiti nell'istruttoria con il loro apporto, costituiscono elementi valutabili dal giudice che ad essi può riferirsi nel motivare la sua decisione. Ciò sia in via autonoma, nell'esercizio dei suoi poteri istruttori ai sensi dell'art. 64 c.pa. commi 2 e 3[29], sia se tali elementi vengono sviluppati e trasformati in motivi di ricorso da altri soggetti cui sia riconosciuta la legittimazione a ricorrere. In questo modo, le istanze collegate agli interessi diffusi vengono comunque trasferite nel giudizio, attraverso l'azione di chi possiede i requisiti formali per agire, generando un meccanismo di tutela "mediata" che consente alle osservazioni presentate nel procedimento di concorrere all'accertamento della legittimità dell'atto urbanistico.

3. Il modello urbanistico come paradigma necessario ma non sufficiente. Verso una "terza via" procedimentale.

Il modello urbanistico appare, per quanto visto, il più idoneo alla tutela degli interessi diffusi nei processi di rigenerazione in cui viene impressa per la prima volta ad una parte del territorio urbano una nuova funzione, occorrendo bilanciare le potenzialità edificatorie con le effettive esigenze di abitazione della comunità

---

pianificazione del suolo, che non si differenzia dall'interesse di qualsiasi cittadino>>. Consiglio di Stato sez. IV, n.6895/2025.

[28] E' stato osservato che "la partecipazione procedimentale e la legittimazione processuale rappresentano ambiti distinti, onde la mera partecipazione non si traduce automaticamente in accesso al ricorso per impugnare lo strumento urbanistico>> F. SAITTA, *Interessi diffusi e legittimazione a ricorrere: una questione da rivedere,* in IFEL, *Riprendiamoci la città*, 2023, cap. V, p. 251 e ss. In giurisprudenza Cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2535/ 2024.

[29] che consentono al magistrato di porre a fondamento della sua decisione sia i fatti non specificatamente contestati dalle parti costituite nonché di disporre, anche d'ufficio, l'acquisizione di informazioni e documenti utili ai fini della decisione.

ISSN 2036-7821

(standard), le concrete vocazioni dei luoghi, i valori ambientali e paesaggistici, le esigenze di tutela della salute e le esigenze economico-sociali di coloro che sono radicati sul territorio[30].

Diverso è il caso in cui gli ambiti di rigenerazione siano previsti dalla pianificazione generale in quanto, essendo già avvenuto in quella sede il bilanciamento degli interessi compresenti sul territorio ed essendo già stato valutato il fabbisogno di standard necessari a garantire la vivibilità (intesa qui come sussistenza delle condizioni di potere godere dei beni comuni cui corrispondono gli interessi plurisoggettivi), la loro realizzazione può essere rimessa ai procedimenti semplificati della pianificazione attuativa o a quelli edilizi, attraverso interventi diretti o convenzionati, in base al livello di definizione raggiunto dal piano regolatore e secondo la disciplina delle sue norme tecniche.

In questo senso, è significativo che alcune recenti leggi regionali stiano tentando di attrarre la rigenerazione nell'alveo urbanistico, riconducendone gli interventi in quadri pianificatori più stabili e definendo ambiti e criteri predeterminati entro i quali poi operare con le norme edilizie[31].

La stessa Corte Costituzionale, nella già richiamata sentenza n.51 del 18 aprile 2025[32], ha chiarito che la rigenerazione costituisce una vera e propria funzione pubblica per l'esercizio della quale è richiesta una visione complessiva e coordinata delle trasformazioni del territorio, propria del procedimento urbanistico ed inconciliabile il ricorso sistematico a strumenti edilizi derogatori che finisce per svuotare la funzione programmatoria dell'urbanistica e, al tempo stesso, per violare il principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione[33].

Tuttavia, come visto, il modello normativo – conformativo della pianificazione

---

[30] Sulle caratteristiche proprie della funzione urbanistica, Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6656/2012; Consiglio di Stato sez. IV, n.7325/2025.

[31] Nella recente modifica alla legge urbanistica n. 16/2004 operata dalla legge regionale n. 5/2024, la Regione Campania ha previsto, all'art. 26 comma 3 lett. f bis), che gli interventi di rigenerazione urbana che comportano la diversa configurazione dei lotti e lo spostamento di funzioni tra gli stessi, costituiscono varianti al Piano strutturale urbanistico. A sua volta il PSU, ai sensi dell'art. 14 del Regolamento n.3/2025 integrativo ed attuativo della citata legge deve contenere le indicazioni strategiche che definiscono tempi e modi di attuazione della rigenerazione urbana. Il successivo art. 16 consente nel territorio urbanizzato il ricorso agli interventi di cui all'articolo 3 del DPR 380/2001, volti a promuovere la rigenerazione urbana solo nel rispetto delle disposizioni del PSU che all'art. 21 individua nei comparti edificatori lo strumento cardine attraverso cui attuare la rigenerazione.

[32] Cfr. Infra, nota n.13.

[33] Secondo la Consulta, solo un procedimento urbanistico strutturato garantisce la trasparenza dell'azione amministrativa, poiché consente di rendere esplicite le ragioni delle scelte, di confrontarle con alternative praticabili e di valutarne gli effetti complessivi. Allo stesso modo, è proprio la pianificazione a permettere un esercizio razionale e motivato del potere pubblico, assicurando che le decisioni non siano assunte in modo frammentario o occasionale, ma si inseriscano in un disegno coerente di sviluppo urbano. Per un commento complessivo cfr. G. MARI, *Pianificazione urbanistica e rigenerazione urbana: riflessioni a partire alla sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 2025*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 3 (2025), pp. 173-205;

ISSN 2036-7821

appare oggi obsoleto rispetto alla molteplicità cangiante dei bisogni di trasformazione, cui un contesto urbano può andare incontro nello spazio di poco tempo, che richiedono strumenti rapidi e flessibili di attuazione. Esso, inoltre, non garantisce un accesso diretto alla tutela giurisdizionale degli interessi diffusi molto più ampio di quello che progressivamente si è raggiunto in edilizia.

Di questi limiti è conscio il legislatore, soprattutto regionale, che sta tendendo a scindere la parte strutturale dei piani recante le politiche generali e gli obiettivi strategici richiedenti un processo più lento di elaborazione ed approvazione[34], per rinviare a piani operativi la definizione puntuale degli interventi e dei relativi standard in modo che questi siano stabiliti a ridosso delle trasformazioni del territorio e dunque siano adattivi ai bisogni aggiornati della comunità e, quando conformi al piano strutturale, possano beneficiare di procedimenti più rapidi[35].

Si vanno, inoltre, affermando alcuni strumenti caratterizzati da un procedimento autonomo che non segue la disciplina urbanistica, ma estende la rappresentanza degli interessi collettivi.

Ed invero, da tempo, in particolari procedimenti aventi ad oggetto la realizzazione di interventi che impattano sui territori, il legislatore o le stesse amministrazioni con atti generali di programmazione hanno ampliato l'ambito soggettivo e oggettivo dell'apporto dei privati alla formazione del provvedimento, sul modello dei procedimenti in materia ambientale e urbanistica.

In questa direzione, vanno, ad esempio, l'art. 44, comma 5, del d.lgs. n. 259/2003, che prevede l'obbligo di pubblicizzare l'istanza con la quale viene richiesto il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di impianti relativi alle infrastrutture di comunicazione elettronica e radioelettrici o la delibera n. 63 del 2021 con cui il Comune di Milano nel passare dal modello *outsourcing* a quello *in house* per la gestione dei servizio di verde pubblico ha motivato la scelta, fra l'altro, proprio con la volontà di coinvolgere i portatori di interessi diffusi nelle scelte gestionali di spazi pubblici di rilevante importanza per il benessere collettivo[36].

Il giudice amministrativo ha colto il diverso peso attribuito agli interessi diffusi negli esempi citati, attraverso la valorizzazione della partecipazione, nel primo caso,

[34] dovendosi in questa sede acquisire i pareri e le valutazioni di tutti gli enti sovracomunali di pianificazione e di tutela di specifici interessi pubblici (ambiente, paesaggio, beni culturali, etc.).

[35] La L.R. Toscana n. 65/2014 ha esplicitato la distinzione tra PS e PO in modo molto netto, definendo procedure e tempistiche separate; la a L.R. Emilia Romagna, n. 20/2000 ha adottato un sistema simile con il PSC (Piano Strutturale Comunale) e il POC (Piano Operativo Comunale). La L.R. Campania n. 16/2004, recentemente modificata prevede che il Piano Urbanistico Comunale (PUC), è composto da una componente strutturale e una operativa/programmatica, le quali possono essere approvate contestualmente o separatamente.

[36] La citata delibera, a pag. 7 motiva la scelta con la volontà di favorire *"il coinvolgimento, di singoli cittadini, imprese e di portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che stanno sempre più efficacemente contribuendo al miglioramento degli spazi pubblici e dei parchi, anche attraverso concreti interventi di sostegno alle attività di forestazione urbana e di recupero e tutela di parchi urbani, nella logica della sussidiarietà orizzontale che caratterizza le funzioni comunali"* .

ISSN 2036-7821

annullando l'autorizzazione rilasciata da un Comune ad una società per l'installazione di un'antenna 5 G in violazione dell'obbligo di pubblicità[37] e nel secondo confermando, invece, la scelta del Comune di svolgere *in house* il servizio per garantire meglio la partecipazione dei cittadini ed attuare precise sinergie con altri settori di attività[38].

Sebbene non manchino, soprattutto di recente, preoccupanti segnali di retromarcia rispetto a questa positiva tendenza[39], essa costituisce una direttrice su cui muoversi per superare i limiti dei modelli classici descritti in precedenza.

A questo approccio sono certamente ispirati alcuni istituti rientranti nell'ambito cosiddetta "urbanistica circolare", che mutuano dai procedimenti in materia ambientale le maggiori garanzie partecipative, con l'obiettivo di creare ecosistemi urbani resilienti e autosufficienti, ossia capaci di ridare vita a siti dismessi, garantendo al contempo la loro sostenibilità, senza ricorrere ai più complessi procedimenti urbanistici[40].

Fra essi figurano i piani integrati del PNRR attraverso cui si stanno attuando le politiche di rigenerazione urbana, superando lo schema più rigido della variante urbanistica con modelli procedimentali compositivi più mirati rispetto a quelli propri della pianificazione[41], ma non escludenti come le misure richiamate in apertura del lavoro (piani casa, salva casa etc.), sbilanciate verso gli interessi economici e non dialoganti con gli strumenti urbanistici presenti e con i bisogni del contesto.

Il procedimento, in questo caso, cerca di sintetizzare le esigenze di rapidità nell' attuazione senza estromettere gli attori istituzionali.

A questi, infatti, è affidato il coordinamento integrato dei vari progetti in modo che il reticolato di interventi puntuali tenda a comporsi in un disegno strategico volto a

---

[37] Cfr. sentenza Tar Campania, sez. VII, n. 7474/2025 in cui viene bene evidenziato per quanto ci interessa come "la *pubblicizzazione dell'istanza non costituisce, infatti, un adempimento meramente formale, ma è funzionale all'attuazione di un principio di democraticità del processo decisionale che non consente deroghe di sorta*>>.

[38]. Cfr. Consiglio di Stato sez. V, 26 n. 842/2024.

[39] Mi riferisco alla recente modifica apportata al citato art. 44 comma 5 del D.lgs. n. 259/03 da parte dell'art. 27 della L. n. 182/2025, che ha stabilito la non rilevanza ai fini della validità del provvedimento autorizzatorio della mancata pubblicizzazione dell'istanza, ferma la responsabilità del funzionario.

[40] Per una panoramica sui principali istituti, M. CAPOBIANCO, (a cura di) *Urbanistica e città circolare: rigenerare il territorio in un'ottica sistemica*. Firenze: Firenze, 2021. Sul tema M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in Ist. fed., 2017, 597 ss. Per una lettura orientata al coordinamento con la fondamentale funzione della pianificazione, P. CHIRULLI, *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente, in Il governo del territorio tra fare e conservare*, Atti del convegno dell'Università di Trento, 2014, p. 68 ss.

[41] Inizialmente, infatti, i piani di recupero delle periferie previsti dall' art. 18 della l. n. 392/78 si armonizzavano con i piani urbanistici generali, costituendone una variante che doveva essere approvata dal Consiglio. A partire dal Piano straordinario per le periferie del 2015, si sono susseguite misure come i Programmi di intervento per lo sviluppo urbano sostenibile (SUS); il Programma innovativo per la qualità dell'abitare (PINQUA) e più di recente i Piani Urbani Integrati (PUI), introdotti dal PNRR. Per una analisi dei dati cfr. il position paper, di ASVIS Giugno 2023 su Governo del territorio, rigenerazione urbana e politiche abitative per lo sviluppo sostenibile, p. 11-13 in https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/PositionPper/2023/ppgoal11governoterritorio.pdf.

ISSN 2036-7821

massimizzare gli effetti positivi dei progetti ad un livello anche superiore rispetto a quello comunale (almeno provinciale), così da generare ricadute benefiche sulla qualità della vita delle comunità su scala metropolitana o provinciale non dissimili da quelle che si possono ottenere attraverso la pianificazione.
Sul piano procedimentale, la cura dei beni comuni è affidata soprattutto alle istituzioni, ma ai portatori di interessi diffusi sono riconosciuti maggiori spazi di intervento, essendo prevista la partecipazione dei privati sia nella fase di programmazione che attraverso forme di partenariato pubblico-privato.
Sul piano processuale ciò si traduce in una maggiore tutela rispetto al modello edilizio, avvicinandosi lo schema analizzato a quello urbanistico, fermo restando il disallineamento fra partecipazione procedimentale e tutela processuale di cui si è detto.
Tuttavia, le speciali misure del PNRR presentano a loro volta criticità proprie legate alla speditezza imposta dal legislatore al processo che si svolge secondo il rito speciale accelerato previsto dall'art.125 per le controversie relative a infrastrutture strategiche[42] . La tutela giurisdizionale, inoltre, è particolarmente affievolita per gli interessi diffusi nell'ipotesi in cui sia stato già sottoscritto il contratto per la realizzazione delle opere in quanto l'annullamento degli atti impugnati non comporta la caducazione del contratto, ma solo la possibilità di risarcimento per equivalente, riservata agli operatori economici illegittimamente non aggiudicatari[43].
Si tratta, però, di limiti contingenti che ben potrebbero essere riportati entro lo schema processuale ordinario se il modello fosse reso stabile.

4. Considerazioni conclusive anche alla luce del più recente disegno di legge sulla rigenerazione urbana.

L'analisi svolta consente di concludere che un procedimento peculiare per i processi di rigenerazione alternativo a quello edilizio ed urbanistico sarebbe auspicabile e dovrebbe essere costruito attorno ad alcune caratteristiche strutturali fondamentali che ne definiscano l'identità e la capacità di rispondere alla complessità della rigenerazione urbana. Sarebbe necessario, in particolare, garantire un effettivo riconoscimento degli interessi diffusi nel procedimento, superando la logica rigida del contraddittorio, propria dell'edilizia, così come quella meramente collaborativa dell'urbanistica. Sul piano processuale, invece, sarebbe auspicabile l'adeguamento del tradizionale criterio della *vicinitas*, definendo *ex lege* i presupposti per l'identificazione della legittimazione a ricorrere in capo ad una platea più ampia di

[42] In base al combinato disposto dell'art. 48, comma 4, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, che ha previsto l'applicazione dell'art. 125 c.p.a. alle impugnazioni delle procedure finanziate anche in parte con fondi PNRR.
[43] TAR Bolzano, sentenza n. 62 /2024.

ISSN 2036-7821

soggetti. Ciò potrebbe avvenire, ricorrendo ai principi giurisprudenziali consolidati richiamati nel corso del lavoro, riconoscendo l'interesse ad agire in ipotesi in cui il pregiudizio per la qualità urbanistica, paesaggistica, ambientale del bacino territoriale sia desumibile e quindi presumibile sulla scorta di dati statistici e tecnici tratti dall'esperienza. Si fornirebbe, così, al giudice un riferimento normativo, riducendo i rischi evidenziati di creazionismo giudiziario.

Siffatto approccio postula il mantenimento di un saldo controllo pubblico sulle scelte territoriali, in linea con la natura di funzione e non di mera attività pacificamente attribuita da dottrina e giurisprudenza alla rigenerazione. In questo senso, mutuando gli elementi positivi dalla analizzata disciplina dei programmi PNRR, la definizione della dimensione istituzionale su cui appuntare la regia dell'intervento sarebbe un utile parametro cui riconnettere il requisito della *vicinitas* e dunque la legittimazione per gli enti titolari di interessi diffusi diversi da quelli di prossimità. Se, infatti, la rigenerazione come funzione non è data dalla somma degli interventi locali realizzati, ma dalla visione strategica ed integrata degli stessi, che va a colmare in taluni casi l'assenza di una preventiva pianificazione, l'ente che possieda una rappresentanza adeguata e differenziata di interessi diffusi rispetto al livello di governo in cui un dato programma sarà definito (comunale, metropolitana o regionale) potrebbe essere legittimato ad agire, lamentando rischi concreti che l'attuazione o la mancata attuazione del progetto comporti per la comunità di riferimento anche non strettamente locale[44].

Tale impostazione valorizzerebbe i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che regolano l'attribuzione delle funzioni ed in particolare la dimensione non solo orizzontale della sussidiarietà, su cui la giurisprudenza ha fondato il riconoscimento di tutte le posizioni di cittadinanza attiva che trovano tutela dinanzi al giudice amministrativo[45] attraverso gli enti esponenziali di interessi collettivi, ma anche quella verticale nella individuazione del livello di governo più adeguato a definire il programma rigenerativo anche in base agli interessi differenziati da tutelare. Peraltro, il secondo profilo contribuirebbe a circoscrivere il primo fornendo un perimetro territoriale alla portata dell'interesse utile alla verifica dell'ammissibilità delle istanze partecipative in sede procedimentale e della legittimazione in sede processuale.

---

[44] Si pensi, ad esempio, alla revoca dell'approvazione di un progetto di riconversione in studentato universitario di immobili dismessi in un determinato Comune, idonea a incidere sulla qualità e sulla quantità dell'offerta abitativa per studenti su una scala territoriale certamente più ampia di quella comunale, ovvero alla scelta di realizzare o non realizzare strutture destinate all'accoglienza, le cui ricadute si proiettano sull'assetto complessivo dei servizi e delle politiche sociali a livello metropolitano o regionale. In ipotesi di questo tipo, l'interesse fatto valere non si esaurisce nella dimensione localistica dell'intervento, ma attiene a esigenze collettive differenziate rispetto al livello di governo comunale, potenzialmente idonee a fondare la legittimazione ad agire di enti esponenziali rappresentativi di interessi diffusi sovracomunali.

[45] In questo senso va il Consiglio di Stato nella Ad. Plen n. 22/21.

ISSN 2036-7821

Attualmente, però, il legislatore statale non pare andare in questa direzione. Invero, il Disegno di legge sulla rigenerazione urbana (S.29) all'esame del Parlamento, se da un lato introduce una governance multilivello della materia nella programmazione degli interventi pubblici (articoli da 2 a 6) in cui assicurare forme di partecipazione civica adeguate (art.9), dall'altro non supera sostanzialmente la logica prevalentemente edilizia e derogatoria degli strumenti urbanistici nonché degli indici e degli standard del DM n. 1444/68 per gli interventi privati (art.7) che aveva caratterizzato i testi precedenti[46]. Siamo, quindi, ancora lontani dall'elaborare un quadro normativo che, oltre agli obiettivi sostanziali, fornisca criteri chiari per la rappresentanza e la tutela degli interessi diffusi e per l'effettiva integrazione della partecipazione e della verifica giurisdizionale nei processi di rigenerazione urbana. Né vi è traccia di un modello procedimentale autonomo coerente con le peculiarità della funzione urbanistica descritte nel corso dell'analisi.

[46] L. DE LUCIA, *Il nuovo testo unificato sulla rigenerazione urbana Osservazioni critiche*, in Riv. Quadr. Dir. Amb.n. 2/2022, il quale nell'esaminare il testo unificato posto in discussione al Senato nel 2022, evidenziava i l'eccessivo sbilanciamento vero una regolazione dell'attività costruttiva autonoma dalla pianificazione urbanistica.

ISSN 2036-7821