

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE (SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)



DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE

XXXIV CICLO

TESI DI DOTTORATO IN SCIENZE GIURIDICHE

curriculum Pubblicistico

“Rigenerazione urbana e Urbanistica contrattata”

Coordinatore:

Ch.mo Prof.

Geminello PRETEROSSI

Candidato:

Sofia Squillante

Matricola: 8800600052

Tutor:

Ch.mo Prof.

Annalisa Di Giovanni

INDICE

Introduzione

Capitolo Primo

Continuità e cambiamenti nelle politiche di rigenerazione urbana

1.1 Analisi sui cambiamenti che interessano la città

1.2 La riqualificazione urbana: una lettura giuridica

1.3 Rigenerazione urbana e transizione energetica

1.4 La città e lo sviluppo sostenibile

1.5 Rigenerazione urbana e “nuova” urbanistica

1.6 La funzione economica dell’urbanistica. Diritto di edificazione.

Autonomia e flessibilità della programmazione urbanistica

Capitolo Secondo

Urbanistica ed economia

2.1 Standard urbanistici e attività economica. Coordinamento dei tempi dell’economia e dell’urbanistica

2.2 Interesse pubblico e processi evolutivi ordinamentali. Funzioni di vigilanza affidamento e mitigazione degli effetti

2.3 Monetizzazione e standard urbanistici, analisi tecnico giuridica. Contesti normativi regionali

2.4 Urbanistica. Processo induttivo-nuove prospettive

Capitolo Terzo

L'inadeguatezza dei piani regolatori locali

3.1 Nuove forme del piano urbanistico- pianificazione locale-
metodologie applicative

3.2 Le diverse « nature » del prg : aspetti normativi e campi tematici.
La natura regolamentare del piano

3.3 Atteggiamenti strategici del piano locale. Forme di negoziazione
con i privati

3.4 La crisi del piano regolatore generale

Capitolo Quarto

L'evoluzione dei rapporti fra pubblico e privato nella "gestione " del territorio

4.1 Ricostruzione storica del fenomeno in Italia.

4.2 Prospettive future. Nuovi modelli economici. Nuove esigenze
sociali

4.3 Costituzione economica. Lo Stato si avvicina all'economia.
L'evoluzione storica delle società miste. La frammentarietà della
disciplina prima del dlgs. 267/2000.

4.4 Società di trasformazione urbana. Quadro normativo di
riferimento

4.5 Modello Societario e contraenti privati

4.6 Le differenti procedure per l'acquisizione delle aree. La fase della loro trasformazione e la successiva commercializzazione.

4.7 I rapporti tra gli enti locali azionisti e la società di trasformazione urbana

4.8 L'urbanistica contrattata come risposta alla pianificazione urbana e territoriale nel contesto del cambiamento ambientale e climatico

4.9 Piani di adattamento locali. Strategie e nuove frontiere

4.10 La negoziazione pubblico-privato per la gestione dei beni pubblici ambientali

4.11 Interesse pubblico e modello consensuale. Evoluzione storica

4.12 Trasformazioni operative e provvedimenti amministrativi nel paradigma degli accordi tra p.a. e privati

4.13 Accordi di programmazione e prescrizioni urbanistiche. Rapporti con altri ordinamenti

4.14 Gli accordi normativi, espressione del nuovo principio di consensualità. Il ruolo del privato

CAPITOLO QUINTO

La rigenerazione urbana nelle legislazioni sovranazionali

5.1 La rigenerazione urbana dall'America all'Europa. Cenni introduttivi

5.2 La rigenerazione urbana secondo l'Unione Europea

5.3 Politiche urbanistiche in Spagna

Conclusioni

Indice Bibliografico

Indice Sitografico

INTRODUZIONE

“Per recuperare l’urbanesimo come il terreno adatto all’associazionismo, alla cultura, alla comunità, la megalopoli deve essere distrutta senza pietà, e sostituita da nuove comunità decentrate, ognuna inserita con cura nell’ecosistema di cui fa parte”. La premessa, è l’incipit di questo percorso, nato dall’interesse verso le “dinamiche urbanistiche” che in maniera del tutto arbitraria non sono più in grado di adeguarsi alle esigenze delle nuove realtà territoriali. Lo spazio urbano non è più in grado di rispondere alle mutevoli esigenze della collettività, per l’evidente inadeguatezza degli strumenti di pianificazione che, non riescono più ad affrontare in modo organico l’organizzazione del territorio- resa più articolata dall’attuale struttura produttiva, dagli impulsi derivanti dalla disciplina sovranazionale e dalle eterogenee esigenze della collettività- e per la vetustà della disciplina nazionale. L’elaborato analizza l’a rebours delle problematiche legate ai panni regolatori, passando per il concetto di riqualificazione e rigenerazione urbana fino a soffermarsi sul tema delle società di trasformazione urbana. L’interrogativo, che poi costituisce il filo conduttore dell’intera disamina, è quello di valutare l’idoneità della disciplina pubblicistica del territorio ad organizzare la realtà oggettiva, indicando, al contempo, una proposta risolutiva all’attuale frammentarietà legislativa e dell’obsolescenza dei piani regolatori; individuare gli interventi di specie e le relative modalità per realizzarli. Perché l’analisi fosse proficua non si è potuta trascurare la rilevanza della disciplina sovranazionale, in particolar modo per ciò che attiene

all'istanza ecologista ed al principio di sviluppo sostenibile, mutuato dal diritto dell'Ambiente, ma divenuto essenziale nell'individuazione del *quomodo* e della ratio della stessa pianificazione generale.. Per coerenza logica si è preferito strutturare l'elaborato affrontando in via generica e, per così dire preliminare, la crisi in cui versa il governo del territorio, procedendo con l'analisi della disciplina vigente, al fine di mettere in luce le mancanze e le inadeguatezze normative, per concludere con una proposta costruttiva di riqualificazione urbana e di riorganizzazione dell'intera disciplina.

Capitolo primo

Continuità e cambiamenti nelle politiche di rigenerazione urbana

1. 1 Analisi sui cambiamenti che interessano la città'Errore.

Il segnalibro non è definito.

La città, centro dell'agglomerato urbano rappresenta il crocevia in cui si intensificano relazioni sociali, rapporti umani e qualunque scenario di sviluppo. La concezione ideale dell'"*urbs*", è quella di un grande centro di propulsione in cui confluiscono capitale sociale, edilizio, intellettuale e sociale. La città diventa centro di innovazione in cui i singoli individui possono aspirare a realizzarsi.

Il modello di città moderna è profondamente in crisi. Ciò è la conseguenza del nostro *modus operandi*, dell'utilizzo "errato" degli spazi in cui viviamo, dell'indiscriminata inciviltà di chi percorre le strade, del traffico, della mancanza di spazi verdi. La città, intesa come agglomerato di persone e cose, non è più in grado di "coprire" i fabbisogni di chi la vive e la occupa ogni giorno. Sicchè il disagio sociale diventa facilmente percepibile analizzando il rapporto tra spazio e qualità occupazionale dello stesso. Qual è quindi il modo per garantire il corretto sviluppo delle città?. Il panorama urbano diventa discontinuo : "*«con una grande offerta di aree che nel passato avremmo giudicato potenzialmente trasformabili (aree dismesse, sottoutilizzate, abbandonate, vuoti urbani*

*di varia natura) che formano, nel complesso, un'offerta di gran lunga superiore a qualsiasi ragionevole domanda immobiliare, non solo pubblica ma soprattutto privata¹». Di fronte alla dinamicità della realtà urbana, alla richiesta del “popolo dei suoi spazi”, la città resta attonita, muta, bloccata da quei sistemi obsoleti di pianificazione territoriale che, oltremodo, richiedono una suddivisione ordinata anticipatamente dei possibili usi e delle aree trasformabili del territorio. Come si può però modificare un territorio se ogni Paese ha una sua storia, una sua cultura millenaria da rispettare? Come si può rendere un ambiente “moderno” se non può essere modificata la struttura? Non è un caso il ritardo, rispetto alla storiografia francese e inglese, con cui in Italia si è andata sviluppando la storia urbana anche in relazione alla centralità che tra gli anni cinquanta e settanta la prospettiva sul mondo rurale ha avuto come chiave di lettura ². “*In Italia sono convissuti un forte policentrismo urbano di matrice preindustriale, su cui solo successivamente si sono innervati i processi di urbanizzazione legati all'industrializzazione, e un lento ritmo di deruralizzazione della società e dell'economia, legato alla complessiva capacità di tenuta del mondo agrario³”.* In questo clima la storia era chiamata in quel particolare frangente a elaborare interpretazioni funzionali al dibattito e all'operare politico, più che a indagare i processi di trasformazione e i meccanismi del mutamento della città.*

¹ Position Paper in www.inusalerno2013.it

² G. Nenci, *Le campagne italiane in età contemporanea. Un bilancio storiografico*, il Mulino, Bologna 1

³ S. Adorno, *Le città italiane in età contemporanea. Percorsi di lettura tra i temi della recente storiografia*. (Alla ricerca di un'autonomia dell'urbano), 2003 oppure su <http://www.sissco.it/attività/sem-set-2003/relazioni>.

L'importanza delle politiche urbane venne colta solo negli anni 80', nel 1987 venne istituito il "Ministero per i problemi delle aree urbane", al fine di rispondere ai vari interessi contingenti. Tra il 1993-1998 si comincia a sentir parlare di «gerarchia dei valori ambientali», assetto che trae origine, nelle sue forti differenze areali, dai processi dialettici che si sono andati sviluppando, nel corso dell'evoluzione storica, all'interno della società italiana. A questi ultimi e ai differenti tipi di organizzazione territoriale che producono, si legano dunque le specificità della rete urbana italiana e i suoi percorsi di trasformazione. La classificazione dei centri che compongono il sistema urbano italiano, dove i rapporti gerarchici tradizionali, individuati sulla base del diverso grado di sviluppo delle funzioni di strutturazione del territorio, sono intrecciati con i differenti casi di sviluppo economico e quindi con la diversa capacità di influenza delle città nei confronti del territorio più o meno circostante. Questo tipo di impostazione ha permesso di superare le analisi puramente descrittive di molti studiosi⁴. Si iniziò a parlare di "riabilitazione urbana" a cui avrebbero potuto concorrere gli stessi privati, mediante gli strumenti di urbanistica negoziale. Proprio in questo periodo storico si assiste al declino della pianificazione urbana "*strictu sensu*", poiché viene soppiantata da politiche territoriali refrattarie ad una visione integrata del tessuto urbano, per lo più volte ad incentivare interventi disarticolati e finalizzati eminentemente alla riabilitazione delle aree maggiormente degradate. Si pensi ai Piani

⁴ Si veda C. Carozzi, A. Mioni, L'Italia in formazione: ricerche e saggi sullo sviluppo urbanistico del territorio nazionale, De Donato, Bari 1970; Sulla crescita urbana in Italia, a cura di A. Mioni, Franco Angeli, Milano 1976; L. Bortolotti, Storia, città e territorio, Franco Angeli, Milano 1976; C. Carozzi, A. Mioni, R. Rozzi, E. Sori, Gli studi sulle città italiane ed i problemi aperti di storiografia urbana, in «Storia Urbana», 1, 1977, p

integrati di intervento⁵, agli interventi di recupero del patrimonio di edilizia residenziale pubblica⁶, ai Programmi di recupero urbano⁷, ai programmi per la riqualificazione urbana⁸, ai Contratti di quartiere⁹,

⁵ Cfr. Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «Il principale punto di riferimento normativo dei “programmi complessi”, è costituito dalla figura del programma integrato di intervento, introdotto in via generale nell’ordinamento nazionale ad opera della L. 17 febbraio 1992, n.179 (art. 16), ma presente da tempo, sotto forma di programma integrato di recupero, in Lombardia (LLRR 22/1986 e 23/1990). Il fine primario del programma risponde all’esigenza, da tempo avvertita, specie nelle grandi città, di disporre di uno strumento urbanistico destinato ad incidere fortemente su intere parti del territorio comunale in tutto o in parte edificate o da destinare a nuova edificazione, che necessitano di una riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale. La localizzazione del programma non incontra, quindi, limiti all’interno delle zone omogenee del PRG, tenendo esplicitamente, tale strumento, a superare il modello di pianificazione urbanistica basato su una zonizzazione rigida del territorio. Il programma integrato agisce, in breve, ai fini della riconversione di intere parti del territorio comunale che risultino obsolete o degradate rispetto allo sviluppo urbano emergente. L’iniziativa richiede il concorso di più soggetti. L’impulso procedimentale può essere sia d’ufficio sia di parte. Sembra potersi osservare che, al di là del profilo formale dell’imputazione della decisione, la norma tratteggia implicitamente una fattispecie di formulazione concordata o patteggiata delle prescrizioni urbanistiche e non a caso il programma integrato d’intervento, nella prima prassi applicativa è apparso come modello per la cosiddetta “urbanistica consensuale”. Il programma integrato di intervento presenta, peraltro, un secondo carattere fondante, quello dell’immediata operatività, che emerge dalla previsione del concorso, nella realizzazione del programma stesso di più risorse finanziarie pubbliche statali o regionali. Data la qualità degli interventi previsti, il programma costituisce, nella maggior parte dei casi, variante al piano regolatore generale».

⁶ Cfr. Legge n. 457 del 1978, art. 31 lettere a) b) c) e d).

⁷ Cfr. Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «La L. 4 dicembre 1993, n.493, all’art.11 introduce il nuovo istituto del programma di recupero urbano che, a differenza del programma integrato di intervento (infra nota 3), non è finalizzato ad incidere sul tessuto urbano, ma piuttosto ad ammodernare e completare le urbanizzazioni primarie e secondarie, ad integrare l’edificazione di complessi urbanistici esistenti, a realizzare interventi di arredo urbano nonché di manutenzione, restauro e ristrutturazione edilizia dei singoli edifici, soprattutto al servizio del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. I programmi di recupero urbano possono essere proposti al Comune da soggetti sia pubblici sia privati – anche associati tra loro – sulla base di un progetto unitario che preveda il ricorso di risorse pubbliche e private. L’adozione del programma può avvenire attraverso la promozione – da parte di uno o più soggetti interessati – e la conclusione di un accordo di programma ai sensi dell’art. 34, TU ee.II. L’amministrazione comunale ha comunque il compito – prima dell’adozione del programma – di definire, sulla base di criteri oggettivi, le priorità in ordine agli interventi proposti nel programma stesso».

⁸ Cfr. Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). *Diritto Urbanistico* (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «Occorre precisare che il programma di riqualificazione urbana non è un ulteriore strumento urbanistico, non essendo previsto in alcuna norma di rango legislativo. Si tratta semplicemente del nomen dato ad un particolare programma di finanziamenti pubblici in cui – in ossequio all’art. 2.2., ultima parte L.179/1992 – si è voluto subordinare la concessione delle risorse alla realizzazione di programmi integrati aventi determinate caratteristiche. Gli interventi che debbono essere previsti in tali programmi sono costituiti da un insieme coordinato e sistematico di opere pubbliche e private realizzate in regime convenzionato tra soggetti pubblici e privati».

⁹ «La delibera Cer del 5 giugno 1997 ha introdotto il Contratto di quartiere, che si attua attraverso un bando di gara per finanziamenti finalizzati ad interventi di edilizia sperimentale convenzionata. Il Contratto di quartiere rappresenta un’evoluzione dei Programmi di riqualificazione ed è un’occasione per

fino ai più recenti programmi di riabilitazione urbana¹⁰ a cui si sono affiancati gli interventi straordinari, promossi dall'Unione Europea al fine di riabilitare l'aspetto fisico, ambientale, sociale ed occupazionale delle città (i programmi Urban I,II,III o i Progetti Pilota Urbani). Dall'analisi finora condotta si può dedurre che la materia urbanistica è strettamente legata e influenzata da tutte le materie le quali interferiscono con l'uso e la gestione del territorio. I privati, in questo *mare magnum* hanno un ruolo fondamentale poiché, oltre a contemperare le scelte discrezionali dell'amministrazione, sono coloro che meglio possono esprimere le esigenze sociali delle modifiche che interessano il territorio.

1.2 La riqualificazione urbana: una lettura giuridica

La letteratura giuridica si interroga già da tempo su quelli che sono i contenuti e i significati da attribuire al concetto di riqualificazione

promuovere la rigenerazione di quegli insediamenti "carenti per qualità ambientale e dotazione di servizi" e caratterizzati", per l'assenza di luoghi riconoscibili e scarso significato urbano degli aggregati edilizi", in Montemurro, F. (2004). Sviluppo e politiche urbanistiche: gli strumenti per riqualificare le città. Comuni d'Italia, 3, 19-24.

¹⁰ Cfr. Urbani, P., & Civitarese Matteucci, S. (2013). Diritto Urbanistico (Quinta Edizione ed.). Torino: G. Giappichelli Editore. «L'art. 27, L.166/2002 ha previsto programmi di riabilitazione urbana, promossi dagli enti locali, d'intesa con le altre amministrazioni competenti sulle opere e sull'assetto del territorio, volti alla riabilitazione di immobili ed attrezzature di livello locale e al miglioramento della accessibilità e mobilità urbana, nonché al riordino delle reti di trasporto e di infrastrutture di servizio per la mobilità attraverso una rete nazionale di autostazioni per le grandi aree urbane. I criteri e le modalità di predisposizione, valutazione, finanziamento, controllo e monitoraggio di tali programmi sono definiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, di intesa con la Conferenza unificata Stato, Regioni ed enti locali».

giuridica¹¹, proponendo soluzioni non sempre condivisibili¹². La ricerca di strumenti e figure capaci di orientare i processi di rinnovamento urbano costituisce un tema che, al di là delle etichette, ha costantemente impegnato il diritto urbanistico. Fino agli anni Ottanta l'espressione "riqualificazione urbana" era usata quale sinonimo di recupero, rinnovo, riuso, rigenerazione. E' solo con l'emergere di nuovi fenomeni territoriali e il confronto tra le diverse visioni della città e degli strumenti urbanistici che si palesa un cenno di distinguo tra la riqualificazione ed il riuso. Il denominatore comune di vicende, che seppur simili, risultano essere molto lontane tra loro anche nel tempo può essere rinvenuto nella natura derogatoria rispetto agli strumenti generali delle soluzioni normative e amministrative, a cui si sono di volta in volta affidate le operazioni di riqualificazione e adeguamento dell'assetto urbano¹³. Si è così delineato un doppio binario che ha inevitabilmente frustrato l'aspirazione alla comprensività e atemporalità del paradigma di piano promulgato dalla legislazione urbanistica. Dopo l'Unità, le determinanti di massivi sventramenti, dell'apertura di rettifili, dell'abbattimento delle cinte murarie e di altre operazioni di tale matrice erano da ricercare nell'affermazione dei precetti igienistici e nell'esigenza di allineamento ai modelli europei. Per

¹¹ Il termine "riqualificazione" ab origine è sganciato da qualsiasi accezione urbanistico architettonica, per essere principalmente riferito alle categorie professionali e in materia economica ad ipotesi di miglioramento della produttività, aumento della competitività, correzione di sprechi e squilibri etc. (cfr. Dizionario di Economia Garzanti, 1997; Il Grande Dizionario Garzanti, Grande Enciclopedia De Agostini). L'espressione anglosassone up-grading, tradotto letteralmente "far salire di grado, di livello" richiama l'interpretazione da ultimo descritta; di contro la traduzione in lingua francese rehabilitation accentua il significato di recupero di caratteristiche perdute, tali da richiedere una riabilitazione.

¹² Id est: - Limitazione dell'espansione di aree edificate - Riuso di strutture e infrastrutture - Risanamento di aree degradate - Funzione sociale del contenimento della popolazione nelle aree urbane, piuttosto che in quelle periferiche sprovviste dei servizi fondamentali e dalle condizioni igienico-sanitarie precarie.

¹³ Working papers. Rivista di Urbanistica-1/20217

consentire gli interventi di modernizzazione delle compagini edilizie, si rese necessaria nel 1885 l'approvazione della legge per il risanamento della città di Napoli con cui venne dettato un criterio di calcolo dell'indennità di esproprio, che per la prima volta si distaccava dal valore venale.

Il Dizionario di Urbanistica R. Barocchi nel 1982 si limita a descrivere i significati del recupero quale «riutilizzo a fini residenziali di edifici e tessuti urbanistici deteriorati» e individua le ragioni che legittimerebbero un intervento di recupero con il fine di perseguire politiche di spending review delle risorse.

Nel 1992 G. Colombo non ritiene di includere nel suo Dizionario di Urbanistica la voce “riqualificazione urbana”, ma compare il termine “rinnovamento urbano”, come *«Intervento urbanistico complesso consistente nella sostituzione sistematica e pianificata di volumi e edifici antichi con volumi e edifici nuovi per soddisfare nuovi bisogni della comunità e per corrispondere a nuove concezioni urbanistiche»*. Si dovrà attendere il Lessico Urbanistico, a cura di D. Borri, per avere una prima definizione formale di “riqualificazione”: *«Attività pianificatoria, programmatica o progettuale, finalizzata al recupero di una valida dimensione qualitativa e funzionale in strutture urbane e/o edilizie - nell'insieme o in singole loro parti - compromesse da obsolescenza o da degrado»*.

Prime facie l'attività di pianificazione urbana ci riporta al concetto di rinnovamento urbano: *“Sono ambiti di rinnovamento urbano le*

*parti di città in cui il disegno degli spazi pubblici è incompleto*¹⁴. L'obiettivo del legislatore dovrebbe quindi essere quello di favorire lo sviluppo volto a riqualificare il sistema degli spazi pubblici già esistenti, partendo da una ridefinizione del rapporto con gli spazi privati, incentivando la realizzazione di nuovi sistemi locali di spazi collettivi. Sicché il *discrimen* tra rigenerazione e rinnovamento sembra possa essere attribuito all'ampio raggio d'azione della programmazione e pianificazione dovuta alla riqualificazione¹⁵. Quest'ultima richiede un'operazione "nuova", che si discosti ampiamente dalle vecchie teorie del riuso e del recupero, ma che ambisca alla rilettura dell'assetto urbanistico e alla valorizzazione conservativa del patrimonio storico. L'intervento di riqualificazione dovrebbe mirare a ristabilire un equilibrio tra il tessuto residenziale "storico" e il bisogno collettivo di parcheggi, piazze, locali aree comuni. Il cambiamento urbano deve mirare alla riqualificazione complessiva dell'immagine cittadina¹⁶. Essa deve andare oltre le nozioni di "riuso" e recupero del territorio, quali

¹⁴ PR_Norme di attuazione Comune di Milano. Norme di attuazione TITOLO II - DISCIPLINA URBANISTICA CAPO VI - AMBITI DI RINNOVAMENTO URBANO art. 22 Definizione

¹⁵ Scrive Cangelli, F. (2012). *Piani strategici e piani urbanistici*. Torino: G.Giappichelli, «In tempi relativamente recenti tale evoluzione (il fallimento del sistema pianificatorio tradizionale) è stata letta e spiegata mediante la contrapposizione tra programmazione urbanistica – o, più in generale, territoriale – nel senso di esprimere “la complessità dell’azione che le situazioni delle comunità e la consapevolezza degli individui richiedono, evidenziando collegamenti che esistono tra la gestione programmata dei rapporti socio-economici e l’amministrazione pianificata del territorio. Se si assume come parametro il panorama normativo italiano, si registra in una prima fase che i concetti di piano e di programma vengono, così, distinti sia sul piano prettamente linguistico, legato al significato dei termini, sia sul piano politico-culturale. Si distingue, infatti, il piano dal programma in base ad un parametro di tipo quantitativo, che identifica il programma con un piano di minore livello di specificazione e precettività, in quanto costituito da direttive di massima. Tale distinzione viene avallata dalla disciplina sui piani urbanistici contenuta nella legge urbanistica fondamentale, la quale, mentre impone ai Comuni di maggiori dimensioni di adottare un piano regolatore generale, consente ai Comuni di minori dimensioni di dotarsi di un programma di fabbricazione, inevitabilmente considerato, sul piano quantitativo, come una *editio minor* del piano regolatore generale».

¹⁶ Boucheron, Patrick, Folin, Marco: “Esperienze Italiane ed Europee a confronto” Roma, 2011. P. 288

azioni di carattere economico e sociale che comportano un accrescimento di valori sociali e culturali in un contesto già consolidato.

«Dietro al cambiamento, spesso banalmente strumentale, delle “parole d’ordine” sembra di poter scorgere qualcosa di più consistente, che ha a che vedere con l’idea di città e con i rapporti che essa intrattiene con il patrimonio ereditario di cose, di memorie e di valori¹⁷>>».

Oggi il punto di partenza di ogni tipo di programma volto alla riqualificazione urbana è il *building plan*, una progettazione che sappia valorizzare il territorio, focalizzandosi sul recupero dell’esistente.

Gambino a tal proposito parla di *trans scalarità*, cioè coordinamento e redistribuzione di competenze tra organi diversi e materie eterogenee.

Le scelte legislative talaltro si sono sempre rivelate lacunose, irragionevoli e senza senso. M.S. Giannini, ricordando nel 1971 la redazione del progetto Sullo Sviluppo Urbanistico (1962-63) segnalava «la fatica che noi giuristi dovemmo sostenere per cercare di dare, possiamo dire, una forma giuridicamente comprensibile a quelle istanze che venivano così disordinatamente soprattutto dagli urbanisti e dagli economisti¹⁸».

Le riflessioni e le analisi mostrano come, in assenza di un sistema istituzionale adeguato di governance nazionale-regionale-locale, a causa della scarsa interrelazione tra le città del Mezzogiorno, del

¹⁷ Gambino, R. (1993). Dal recupero alla riqualificazione urbana: nuove politiche, strumenti e strategie operative. In C. Giammarco, & A. Isola, *Disegnare le periferie* (p. 167). Roma: La Nuova Italia Scientifica.

¹⁸ Giannini, M. S. (1973). Urbanistica e Regioni. Perugia 9/10 novembre 1971 (p. 19). Noccioli: Centro italiano studi amministrativi.

congestionamento dei sistemi di mobilità interni, di una condizione di vita insoddisfacente in termini di servizi alla persona e alle imprese, il “vantaggio urbano” si ribalti nel Sud in oggettiva condizione di svantaggio. Le aree metropolitane meridionali da potenziali “motori dello sviluppo” divengono luoghi della acutizzazione del disagio sociale.

Sicchè, nelle scelte di pianificazione non occorre soffermarsi sui connotati territoriali, ma piuttosto si dovrebbe arrivare a parlare di “zoning law”¹⁹: *“If we want our children to grow up in pleasant purlieus, we must give up some...of the freedom of thr individual to use his landa s he chooses”*. L’idea è quella di “pianificare” il territorio “riqualificando” l’esistente, dopo aver considerato i destinatari del piano stesso, i bisogni della collettività, al fine di orientare le scelte del pubblico verso gli interessi dei privati.

Il programma Europeo che vede nei sistemi di audience development e audience engagement gli strumenti per generare il cosiddetto empowerment, in cui le persone vengono stimolate a sviluppare le proprie competenze personali, al fine di produrre contenuti culturali.

L’importanza della rigenerazione urbana, del riequilibrio delle periferie rispetto alle zone centrali delle città e di una serie di altre azioni di “cultura urbana” su cui i decisori politici ad ogni livello

¹⁹ Marquette Law Review-volume 76-Shawn G. Rice, Zoning Law: Architectural Appearance Ordinances and the First Amendment, 76 Marq. L. Rev. 439.

dovranno puntare, per un corretto e utile impiego delle risorse del PNRR.

1.3 Rigenerazione urbana e transizione energetica

E' indubbio, così come sopra ben argomentato, che il concetto di rigenerazione urbana, "supera" ampiamente nozioni quali riuso, o recupero urbanistico ed edilizio, poiché queste strettamente proiettate verso "una visione conservativa dei suoli"²⁰. La rigenerazione invece, favorisce interventi organici di interesse pubblico, per il tramite di strumenti in grado di affrontare in modo omnicomprensivo le problematiche connesse al degrado fisico e al disagio socio-economico²¹ del territorio e idonei a valorizzare le identità locali, interagendo con esse²². Pertanto, la rigenerazione urbana non solo coinvolge l'aspetto utilitaristico dell'utilizzo del suolo e della sicurezza del territorio, ma va considerato quale strumento, tendente a migliorare qualitativamente l'esistente incidendo, oltre che sui patrimonio soprattutto sull'economia, modificando così l'agglomerato urbano²³.

²⁰ P. Mantini, Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution profili giuridici, in Atti del XXVIII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica, Roma, 2013.

²¹ T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 13 dicembre 2019 n. 1967, in www.giustizia-amministrativa.it. In dottrina, cfr. P. Urbani, A proposito della riduzione del consumo di suolo, in questa Rivista, 2016, 277 ss.; G. Piperata, Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni, in E. Fontanari, G. Piperata (a cura di), Agenda RE-Cycle, Bologna, 2017, 28; C. Ventimiglia, Territorio e comunità nel prisma della rigenerazione urbana: tendenze evolutive e nuovi modelli giuridici, in Federalismi.it, 2019, 19, 23-30; F. Di Lascio, Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città, in questa Rivista, 2018, 135; R. Dipace, La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione, *ivi*, 2014, 237 ss.; M. Calabrò, Proprietà e pianificazione del territorio, in M. R. Spasiano, M. Calabrò, G. Mari, F. Gambardella, P. Tanda, A. G. Pietrosanti (a cura di), Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile, Napoli, 2020, 108.

²² A. Giusti, La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione, Napoli, 2018, 67.

²³ Di Pace Ruggiero, Rivista giuridica dell'edilizia, F. 4 anno 2014.

Ciò premesso, ci si chiede se la rigenerazione urbana, con le sue strategie e funzioni, possa inglobare la rigenerazione energetica, o si tratta di due “poli” separati che non possono essere considerati nella loro visione organica d’insieme.

La rigenerazione urbana 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 risanamento, giungendo anche a ricomprendere la coesione territoriale e sociale. In tale prospettiva, che consente un ampio utilizzo dello strumento della rigenerazione urbana - la previsione di misure di incentivazione dipende strettamente dall'obiettivo perseguito dall'ente pianificatore, essendo ipotizzabile che quest'ultimo perseguirà con priorità e maggiore intensità la riqualificazione di comparti destinati a soddisfare esigenze pubbliche in un dato momento storico valutate di primario rilievo, ivi prevedendo misure di incentivazione più intense, mentre in altri ambiti potrà discrezionalmente decidere di incentivare con modalità differente, oppure in misura più debole, ovvero ancora di non incentivare il perseguimento dell'obiettivo di rigenerazione disposto dal piano²⁴.

²⁴ Cfr. Corte Cost. n. 179 del 2019.

Nell'ambito della legislazione regionale²⁵, prima ancora che di quello nazionale²⁶, la rigenerazione urbana può essere considerata come vera e propria strategia del governo del territorio tanto da porsi come suo principio generale, in luogo o in alternativa al consumo del suolo²⁷. In tal senso la legge Regione Puglia, n. 21/2008 ha ad oggetto la promozione della "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"²⁸.

Allo stesso modo la legge Regionale Emilia Romagna, n. 24/2017 (Nuova Legge Urbanistica Regionale), risulta essere improntata sui: "valori nuovi signori del campo: il riuso; la rigenerazione urbana; la sostenibilità intesa non solo come muta definizione dei vincoli ambientali ma come espressione di un armonico connubio tra resistenza dell'ambiente e qualità dell'uso del territorio; l'ordinato

²⁵ A. Giusti, La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione, cit., 111; sul tema, cfr. R. Tonanzi, La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali, in *Regioni: Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 2019, 5-6, 947 ss. E. Boscolo, Leggi regionali urbanistiche di quarta generazione: struttura e contenuti, in P. Stella Richter (a cura di), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale* (Varese, 28-29 settembre 2018), Milano, 2019, 9 ss.

²⁶ I. Grigorut, Le politiche pubbliche nazionali per le città e le periferie nella prospettiva della rigenerazione urbana.

²⁷ G. F. Cartei, Rigenerazione urbana e governo del territorio, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 3.

²⁸ L. Bellicini, Rigenerazione urbana sostenibile.

rapporto tra pubblico e privato, in cui i compiti, seppur distinti e quello del primo dominante, sono complementari”²⁹.

Il d.l.n. 70/2011, invece nell’ambito della normativa statale all’art. 5, riservata alle costruzioni private, in termini alquanto generici, demandava alle Regioni la possibilità di adottare specifiche leggi il cui contenuto fosse finalizzato ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare”, “tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili” (comma 9).

D'altronde anche il d.-l. n. 32/2019, c.d. “decreto sblocca-cantieri”, sembrerebbe aderire a questa impostazione laddove, nell'ambito della norma dedicata alla materia della rigenerazione urbana indica, quali specifiche finalità da perseguire, *“quelle volte, a concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell'efficienza*

²⁹ M. Dugato, L'uso accettabile del territorio, in Istituzioni del federalismo, 2017, 3, 597. Sul punto v. anche M. Dugato, T. Bonetti, Il livello di pianificazione urbanistica comunale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna: un salto di qualità?, in Riv. giur. urb., 2020, 2, 370.

energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l'adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione” (art. 5).

Tuttavia è soprattutto a livello europeo che possiamo scorgere un vero consolidamento a favore del legame tra rigenerazione urbana e rigenerazione energetica. Tutto ciò può essere ben inteso analizzando sia il libro sull'ambiente urbano del 1990³⁰, la Carta di Lipsia del 2007³¹ nonché soprattutto la Dichiarazione di Toledo del 2010 “Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee”. In quest'ultimo documento in particolar modo, i Ministri dei Paesi membri riconoscevano la vitale importanza per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla strategia “Europa 2020”. Le sfide di Europa 2020 erano incentrate su un concetto piuttosto moderno di rigenerazione urbana, cioè quello caratterizzato dalla sostenibilità economica, sociale ed ambientale. La rigenerazione urbana doveva mirare a “sconvolgere” strategicamente il futuro dello sviluppo urbano in Europa.

Il punto 3 al paragrafo 22 considera la rigenerazione urbana quale “ processo pianificato che deve trascendere gli ambiti parziali e gli approcci che sono stati la norma fino ad ora, al fine di guidare sia la città nel suo insieme sia le sue parti come componenti dell'intero organismo urbano, verso l'obiettivo di sviluppare appieno e bilanciare

³⁰ Commissione delle comunità europee: Direzione generale ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile, Libro verde sull'ambiente urbano, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Bruxelles, 1990.

³¹Per la versione in italiano consultare il sito web: www.sinanet.isprambiente.it.

la complessità e la diversità delle strutture sociali, economiche e urbane, e allo stesso tempo stimolare una maggiore eco-efficienza ambientale”.

Inoltre la *Territorial Agenda of the European Union 2020 (Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions)*, del 2011, afferma: *“Climate change may also lead to new development opportunities, such as within agriculture, green economy and renewable energy production. The challenges of climate change draw attention to the territorial coordination of policies, especially climate, energy, water management, agriculture, housing, tourism and transport”*.³²

Il tema della rigenerazione urbana è stato oggetto di attenzione anche in ambito internazionalistico³³, infatti *“i goals”* de l’Agenda 2030³⁴, si sono occupati delle città, del consumo del suolo, del rapporto tra questo e le imprese, tra questo e le innovazioni, tra queste e le infrastrutture.

³² *“Climate change may also lead to new development opportunities, such as within agriculture, green economy and renewable energy production. The challenges of climate change draw attention to the territorial coordination of policies, especially climate, energy, water management, agriculture, housing, tourism and transport”*.

³³ F. Giglioni, La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana, in Riv. quad. dir. amb., 2020, 1.

³⁴ L’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell’ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – in un grande programma d’azione per un totale di 169 ‘target’ o traguardi. L’avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l’inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell’arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

Gli Obiettivi per lo Sviluppo danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l’eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. ‘Obiettivi comuni’ significa che essi riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità.

L'obiettivo dell'Agenda 2030 è proprio quello di sviluppare infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti, sia in ambito nazionale che locale e transfrontaliere, per sostenere lo sviluppo economico e il benessere umano, con particolare attenzione alla possibilità di accesso equo per tutti.

In particolare il *goal 12* (consumo e produzione responsabili), fissa al 2030 l'obiettivo di raggiungere la gestione sostenibile e l'uso efficiente delle risorse naturali (*target 12.2*); il *goal 15* (vita sulla terra), si pone l'obiettivo, di integrare i valori di ecosistema e di biodiversità nella pianificazione nazionale e locale, nei processi di sviluppo, nelle strategie di riduzione della povertà e account nella contabilità (*target 15.9*). Dal quadro fin qui delineato si evince che sia in ambito nazionale che internazionale ed europeo la rigenerazione urbana ormai deve porsi quale obiettivo primario non solo quello "più arcaico" incentrato sul consumo del suolo, ma soprattutto sul livello della qualità della vita e dell'abitabilità degli edifici³⁵.

La rigenerazione urbana deve mirare ad un equilibrio tra il recupero dell'ambiente e la trasformazione delle aree. Il trait d'union tra queste due fattispecie è dato proprio dalla rigenerazione energetica³⁶.

Ai fini dell'avanzamento del processo di transizione energetica e del consolidamento del legame tra politiche energetiche e rigenerazione

³⁵ A. Giusti, La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione, cit., 111.

³⁶ S. Benvenuti, Le nuove sfide della pianificazione urbanistica, tra sostenibilità ambientale e resilienza, in G. Cerrina Ferroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo (a cura di), Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile

urbana, le amministrazioni locali rivestono un ruolo decisivo³⁷. Innanzitutto esse risultano essere titolari di funzioni pianificatorie sia in materia di pianificazione urbana che di energia.

Secondo un recente orientamento giurisprudenziale gli enti locali hanno un potere che: *“non è solo limitato alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizza anche finalità economico-sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati”*³⁸. Approccio che esprime una visione *tranchant*³⁹ alla complessità delle scelte urbanistiche nel loro insieme e ai fini sociali del fatto pianificatorio⁴⁰. Le amministrazioni locali quindi dovrebbero valutare gli interessi coinvolti e orientare le scelte della p.a. verso strategie rigenerative volte a contemperare le esigenze pubbliche con quelle dei privati.

È, dunque, in questo contesto che le azioni di rigenerazione urbana potrebbero essere coordinate con rinnovate

³⁷ Cfr. P. Carpentieri, Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”, 2020, 1. L'Autore ricorda come “la rigenerazione urbana è soggetta a due visioni fondamentali, così recentemente ricostruite: una visione che guarda soprattutto all'intervento pubblico autoritativo, spinto fino all'espropriazione degli immobili ormai privi di utilità sociale, che affida alla mano pubblica la pianificazione, programmazione e realizzazione della nuova città pubblica; e una visione (diciamo “liberale di destra”) che guarda soprattutto alla liberalizzazione dell'azione della proprietà privata, attraverso incentivi fiscali, premi di cubatura, cambi di destinazione urbanistica, semplificazione procedurali, e che rinviene il suo strumentario elettivo nella così detta urbanistica contrattata o negoziata”.

³⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 1 giugno 2018 n. 3316, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁹ G. Gardini, Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione urbana come metodo di pianificazione urbana, in Federalismi.it, 2020, 24.

⁴⁰ B. Graziosi, Il problema degli standard urbanistici “differenziati” e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato, in questa Rivista, 2018, 6, 529.

strategie energetiche⁴¹ in grado di dare un contributo essenziale a vasti ambiti urbani, garantire a livello locale condizioni di competitività per le imprese sotto il profilo degli approvvigionamenti energetici e assicurare, al contempo, condizioni di vantaggio per i residenti⁴².

Gli enti locali dovrebbero modificare i regolamenti edilizi al fine di creare strumenti di edilizia comunale proiettati verso un nuovo concetto di rigenerazione urbana basata sullo sviluppo energetico⁴³.

I Comuni, autonomamente o ispirandosi alla l. reg. Lombardia n. 31/2014 e ai provvedimenti in itinere di attuazione della stessa, possono in ogni momento porre l'obiettivo della riduzione del consumo di suolo al centro della propria pianificazione urbanistica e possono anche farlo attraverso la modifica del Piano delle Regole, ossia cancellando i diritti edificatori già riconosciuti agli ambiti di trasformazione, e sostituendoli con diritti edificatori di altra natura, riferiti ad esempio al recupero di aree dismesse, degradate o sottoutilizzate, e ai progetti di recupero e di rigenerazione urbana⁴⁴.

Difatti dal combinato disposto degli articoli 2 comma 4 e 4 comma 1 del d.p.r. n. 380/2001⁴⁵ si evince che *“i comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa” emanano il regolamento*

⁴¹ Cfr. G. De Maio, Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali, in *Federalismi.it*, 2019, 8, 3-4.

⁴² Così G. Cafiero, F. Calace, I. Corchia, La rigenerazione urbana, tra politiche economiche e innovazione istituzionale, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2014, 3, 672-673. È interessante notare come gli Autori mettano in evidenza come “Le azioni da attivare, in proposito vanno dall'utilizzo in una logica sociale urbana delle fonti rinnovabili, come nel caso, ad esempio, dei giacimenti geotermici presenti nell'area napoletana, alla riconversione delle aree industriali dismesse, o solo parzialmente insediate (si pensi al basso grado di utilizzo delle tante aree ASI) per la produzione di energie rinnovabili”.

⁴³ M.R. Spasiano, Edilizia, in M. R. Spasiano, M. Calabrò, G. Mari, F. Gambardella, P. Tanda, A.G. Pietrosanti (a cura di), *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, 2020, 122.

⁴⁴ T.A.R. Brescia, (Lombardia) sez. II, 15/07/2021, n.654

⁴⁵ F. Cintioli, S. Bellomia, Art. 4, in M.A. Sandulli (a cura di), *Testo unico dell'edilizia*, Milano, 2015, 134 ss.

edilizio, che deve contenere “la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico estetiche, igienico sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi”⁴⁶, sancendo, quindi, “una riserva di competenza regolamentare in favore dei Comuni”.

Tuttavia, però se dalle norme appena citate si evince una “certo” potere regolamentare da parte dei Comuni, dall’altro il nuovo articolo 4 comma 1- sexies del d.p.r. 380/2001 ha ridotto drasticamente la loro autonomia normativa disponendo che: *“il Governo, le Regioni, e le Autonomie locali concludono, nella Conferenza Unificata accordi o intese per l'adozione di uno schema di regolamento edilizio tipo al fine di semplificare le norme e gli adempimenti”.*

Il regolamento edilizio tipo (...) è adottato dai Comuni nei termini fissati nei suddetti accordi⁴⁷. Il rinvio operato dalla norma ha, poi, trovato attuazione con l'Intesa 20 ottobre 2016, raggiunta in sede di Conferenza Unificata, concernente l'adozione del Regolamento Edilizio Tipo (alleg. 1), corredato dal Quadro delle 42 Definizioni Uniformi urbanistico-edilizie (alleg. A); la Ricognizione delle norme nazionali in materia di usi e trasformazioni del territorio e attività edilizia (allegato B).⁴⁸

Difatti, analizzando lo schema del regolamento edilizio si nota come questo può essere suddiviso in due parti: una prima parte,

⁴⁶ M. R. Spasiano, R. Veniero, Diritto dell'edilizia, in A. Police, M. R. Spasiano (a cura di), Manuale di governo del territorio, Torino, 2016, 126.

⁴⁷ M. R. Spasiano, R. Veniero, Diritto dell'edilizia, cit., 126.

⁴⁸ M. R. Spasiano, R. Veniero, Diritto dell'edilizia, cit., 126.

denominata “Principi generali e disciplina generale dell’attività edilizia” in cui è richiamata la disciplina generale dell’attività edilizia operante in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e regionale; la seconda denominata “Disposizioni regolamentari comunali in materia edilizia” che comprende la disciplina regolamentare in materia edilizia di competenza comunale, la quale, sempre al fine di assicurare la semplificazione e l’uniformità della disciplina edilizia, deve essere ordinata nel rispetto di una struttura generale uniforme valevole su tutto il territorio statale⁴⁹.

Nell’ambito delle indicazioni relative alla prima parte del regolamento edilizio, lo schema di regolamento edilizio tipo contiene un elenco di materie che l’amministrazione territoriale competente “al fine di evitare inutili duplicazioni di disposizioni statali e regionali”, si deve limitare a richiamare, con apposita formula di rinvio alla relativa disciplina (quest’ultima, pertanto, opera direttamente senza la necessità di un atto di recepimento nei regolamenti edilizi). In particolare, l’elenco riguarda: a) le definizioni uniformi dei parametri urbanistici ed edilizi; b) le definizioni degli interventi edilizi e delle destinazioni d’uso; c) il procedimento per il rilascio e la presentazione dei titoli abilitativi edilizi e le modalità di controllo degli stessi; d) la modulistica unificata edilizia, gli elaborati e la documentazione da allegare alla stessa; e) i requisiti generali delle opere edilizie, attinenti: ai limiti inderogabili di densità, altezza, distanza fra i fabbricati e dai confini (e.1), ai rispetti (stradale, ferroviario, aeroportuale, cimiteriale, dei corsi d’acqua, degli acquedotti

⁴⁹ Cfr. il comma terzo dello schema di regolamento di edilizio tipo.

e impianti di depurazione, degli elettrodotti, dei gasdotti, del demanio marittimo) (e.2), alle servitù militari (e.3.), agli accessi stradali (e.4.), alle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante (e.5.), ai siti contaminati (e.6.); f) la disciplina relativa agli immobili soggetti a vincoli e tutele di ordine paesaggistico, ambientale, storico culturale e territoriale; g) le discipline settoriali aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia, tra cui la normativa sui requisiti tecnici delle opere edilizie e le prescrizioni specifiche stabilite dalla normativa statale e regionale per alcuni insediamenti o impianti.

Sicchè il processo di rilancio delle azioni a sostegno della transazione energetica, alla luce di quanto finora prospettato, cioè la realizzazione di una connessione tra politiche energetiche e politiche di rigenerazione urbana, potrebbe tradursi nell'integrazione tra il Piano di azione per l'energia sostenibile, da un lato ed i diversi strumenti di attuazione delle politiche urbane, dall'altro. Una parte della dottrina infatti individua i Piani di rigenerazione urbana o la promozione di azioni integrate, quali masterplan urbanistico energetici, capaci di coinvolgere diffusamente il tessuto urbano ed imprenditoriale⁵⁰. Tutto ciò incentiva sicuramente i privati, i quali sono incentivati a contribuire in modo attivo al rafforzamento della strategia amministrativa in materia di transizione energetica.

⁵⁰ Così G. Cafiero, F. Calace, I. Corchia, La rigenerazione urbana, tra politiche economiche e innovazione istituzionale, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2014, 3, 672-673.

1.4 La città e lo sviluppo sostenibile

Direttrice fondamentale della futura attività di pianificazione urbanistica è quella incentrata sul recupero e la riqualificazione dell'esistente⁵¹. L'attività pianificatoria, si è indirizzata verso questo obiettivo, soprattutto per evitare un eccessivo consumo del suolo. Il suolo, infatti ormai è considerato risorsa non rinnovabile e per questo un bene da proteggere⁵². L'azione umana mette costantemente in pericolo questa risorsa, soprattutto attraverso la impermeabilizzazione, cioè la copertura permanente del suolo, tramite la costruzione di piattaforme, infrastrutture, opere ed edifici. Tutto ciò è il risultato della crescente espansione dei contesti urbani e della relativa loro richiesta di spazi⁵³.

Il tema della difesa del suolo si sovrappone a quello del recupero urbano. E' ormai noto che le politiche urbanistiche riguardanti il recupero dell'esistente non possono prescindere dalla preventiva

⁵¹ P. STELLA RICHTER, I sostenitori dell'urbanistica consensuale, in P. URBANI (a cura di). Le nuove frontiere del diritto urbanistico. Milano. 2013, 21, osserva che "oggi non viviamo più in una fase di espansione delle nostre città, ma in una fase in cui il problema è quello del recupero e del riutilizzo dell'esistente, sia esso costituito dai centri storici, sia e ancor più dalle nostre periferie, spesso degradate e carenti di servizi con grandi volumi di opifici dismessi e di costruzioni comunque da riconvertire a nuove funzioni"

⁵² Sul punto si veda il disegno di legge AS 1181 "Legge quadro per la protezione e la gestione sostenibile del suolo".

⁵³ L'articolo 3 del citato disegno di legge prevede che: " Il suolo, insieme all'acqua ed all'aria, rappresenta un elemento essenziale per la vita, è componente fondamentale degli ecosistemi terrestri, dell'ambiente ed è elemento costitutivo del paesaggio. Il suolo è una risorsa sostanzialmente non rinnovabile ed è un sistema molto complesso e dinamico che fornisce una serie di benefici all'uomo e all'ambiente attraverso la pluralità di funzioni e di servizi ecosistemici che esso svolge. Il suolo pertanto è un fattore chiave per il benessere dell'uomo e della società, è una risorsa di interesse comune, ma è anche molto fragile ed è attualmente soggetto a numerose minacce, principalmente a causa di alcune attività umane". Per far fronte al degrado del suolo dovuto a impermeabilizzazione, il disegno di legge prevede che le regioni, sulla base delle indicazioni delle linee guida definite a livello statale, individuino programmi d'azione obbligatori

distinzione tra le aree da escludere per la loro fragilità e, quindi da tutelare e quelle disponibili per il maggiore grado di sicurezza che presentano in base all'esatto grado di vulnerabilità e pericolosità⁵⁴.

All'esigenza di contenere il consumo del suolo, al fine di contrastare la possibilità del manifestarsi di occasioni di rischio, si aggiunge anche quella della messa in sicurezza delle strutture edilizie esistenti, con particolare attenzione ai sistemi urbani.

Risulta ineludibile la necessità di rivedere le tecniche della pianificazione e dell'urbanistica soprattutto alla luce di eventi disastrosi che potrebbero comportare danni ingenti per le condizioni di precarietà soggettiva del patrimonio edilizio.

È tristemente noto che il verificarsi di eventi di questo tipo in ambito urbano ne amplifica in misura esponenziale gli esiti, trasformando le città da luoghi della sicurezza a luoghi di concentrazione di effetti estremamente negativi. Tuttavia, gli eventi calamitosi possono essere un utile spunto per avviare l'opera di inquadramento della attività di rigenerazione urbana.

Infatti alcune norme adottate a seguito di eventi sismici, esempio emblematico è il caso dell' Emilia Romagna del 2012, prevedono piani o programmi di ricostruzione che hanno come obiettivo la rigenerazione di tessuti urbani degradati in quanto colpiti da calamità⁵⁵.

Ai sensi della legge di stabilità, per il 2014. per favorire la ricostruzione, la riqualificazione e la rifunzionalizzazione dei centri

⁵⁴ P. LOMBARDI. Il governo del territorio tra politica e amministrazione. Milano, 2012.

⁵⁵ Art. 12 della l.r. Emilia-Romagna, 21 dicembre 2012. n.16.

storici e dei centri urbani che hanno subito danni gravi al patrimonio edilizio pubblico e privato, ai beni culturali e alle infrastrutture, i comuni colpiti predispongono appositi piani organici finalizzati al ripristino delle condizioni di vita, alla ripresa delle attività economiche e alla riduzione della vulnerabilità edilizia e urbana, in conformità alle disposizioni impartite dalle regioni interessate⁵⁶.

Mentre la legge di stabilità del 2022 ⁵⁷ prevede delle somme a favore dei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, affinché questi possano provvedere ad opere finalizzate: 1) Alla manutenzione per il riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti pubbliche, per finalità di interesse pubblico, anche comprese la demolizione di opere abusive realizzate da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruire e la sistemazione delle pertinenti aree; 2) Il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante interventi di ristrutturazione edilizia di immobili pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali e culturali, educativi e didattici, ovvero alla promozione delle attività culturali e sportive; 3) Alla mobilità sostenibile.

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

⁵⁶ Legge 27 dicembre 2013, n. 147.

⁵⁷ L. 30/12/2021, n. 234

per la rigenerazione urbana. Sicchè questi devono essere compatibili e coerenti con le previsioni del piano di ricostruzione che l'ente comunale, intende attivare, d'intesa anche con altri soggetti pubblici e privati, per conseguire l'obiettivo di promuovere una ricostruzione di qualità volta alla rigenerazione degli ambiti urbani⁵⁸.

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

Il tema della rigenerazione urbana può, tuttavia, essere affrontato partendo da prospettive più generali, non collegate esclusivamente al consumo del suolo e alla sicurezza del territorio, visto che tale tema si impone all'attenzione degli studiosi anche alla luce della ormai strutturale crisi economica che ha inciso sulla potenziale espansione dei territori urbanizzati: dopo decenni di espansione economica, le comunità locali non possono più contare sui tradizionali fattori di crescita urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari.

Sicchè in un regime di risorse "scarse" le amministrazioni locali dovranno puntare dunque più sulla qualità che sulla quantità.

Proprio la crisi finanziaria, economica e sociale nonché le sfide legate alla globalizzazione economica, oltreché al cambiamento

⁵⁸ Ord. P. reg. Emilia-Romagna, 28 aprile 2014, n. 33.

climatico, all'invecchiamento della popolazione e ai fenomeni migratori vanno affrontate anche partendo dal riordino delle città.

Le città sono a un tempo centri di innovazione produttiva e di innovazione sociale. In esse si concentrano, fra gli altri, i problemi legati alla gestione delle risorse naturali ed energetiche e alla mobilità, determinati sotto il profilo della qualità e della attrattività⁵⁹. Sempre più spesso, poi, è necessario affrontare problemi legati al disagio sociale. Questo acuito indubbiamente dal dal massiccio fenomeno migratorio, che provoca, soprattutto nelle grandi città, forti elementi di conflittualità.

Tutti questi problemi diventano centrali sul versante urbanistico, che deve far fronte alla crescente domanda di qualità dello spazio urbano: più si incrementa la qualità della città più diminuiscono gli indicatori del disagio sociale.

Tutto ciò avviene in un contesto di passaggio da una società caratterizzata dalla scarsa mobilità di capitale, di lavoro e di orientamenti culturali, a una società contrassegnata dalla dinamicità, dalla mobilità geografica di persone di imprese nonché dalla velocità delle comunicazioni⁶⁰.

⁵⁹ Comitato interministeriale per le politiche urbane (CIPU) "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana" del 10 aprile 2013. Il Comitato è stato istituito dalla legge n.134 del 7 agosto 2012 e ha il compito di coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali concertandole con le Regioni e con le autonomie locali entro una prospettiva di crescita, inclusione sociale e coesione territoriale.

⁶⁰ A tale problemi si aggiungono quello relativo alla mobilità in contesti urbani notevolmente espansi. È stato rilevato dal citato documento del CIPU che il passaggio dal centro urbano ben identificato alla "metacittà*" ha enormemente complicato i flussi di trasferimento delle persone. creato una grande quantità di pendolari e city users non stanziali, rendendo in definitiva obsoleta la tradizionale, infrastruttura logistica e trasportistica. A questa difficoltà immanente si è aggiunto un ritardo culturale, che ha portato a perseverare in un disegno urbanistico ancora ispirato a quell'idea di città novecentesca, disegnata in

Considerando questo dato, le nuove politiche urbane dovrebbero concentrarsi su nuovi concetti quali *welfare urbano*, sostenibilità energetica ed ambientale, nonché sui recenti aspetti delle politiche di coesione, tra cui aspetti economici, sociali e territoriali.

Il vero difficile passaggio nella complessa vicenda relativa ai processi di riconversione urbana consisterebbe nel garantire la competitività ai territori locali e al contempo mantenere la coesione sociale della collettività insediata⁶¹, visto che in questi ultimi anni, le politiche locali a favore della competitività economica tra aree urbane hanno trascurato pericolosamente gli aspetti della coesione sociale e territoriale ⁶².

E' noto che il concetto di rigenerazione urbana con tutto il background che lo compone non può essere scisso da esigenze di solidarietà e di integrazione del corpo sociale ⁶³.

Si tratta di un punto molto delicato che involge la nuova progettazione del tessuto urbano in chiave di recupero della sua qualità.

Sicchè, viene, quindi, in rilievo il problema del rapporto tra politiche di rigenerazione urbana e disciplina urbanistica. Poiché esiste

funzione delle automobili: laddove le migliori esperienze internazionali ci mostrano una nuova idea di città, più sostenibile e vivibile per gli individui, largamente costruita attorno a una precisa rete di trasporto pubblico (al punto che in molte capitali straniere il numero dei cittadini proprietari di un mezzo privato è estremamente più basso che in Italia).

⁶¹ P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici*, Torino, 2011, 110.

⁶² Per coesione sociale si deve intendere la riconoscibilità di una collettività nei suoi valori urbani e sociali, nella qualità dei luoghi della vita e di lavoro, ossia nella disponibilità di servizi personali e reali (opere di urbanizzazione) ovvero in tutto quel sistema di interventi a rete che concorrono in modo determinante a costituire o ricostituire un tessuto sociale che di questi elementi è carente, al fine di garantire il recupero delle identità locali che si riconoscono in quei valori urbani (P. URBANI, ult. op. cit., 112).

⁶³ Si veda A. CLEMENTI, *Urbanistica del XXI secolo*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti*, Roma, 2006.

un rapporto inscindibile tra territorio, attività economiche ed esigenze della popolazione, il governo di tale territorio deve essere orientato non solo a finalità conservative ma altresì a obiettivi di sviluppo civile e sociale. Ciò peraltro, trascende dall'urbanistica tradizionale, anche nella sua versione più aggiornata di disciplina organica dei vari possibili usi del territorio e delle sue risorse⁶⁴.

Sicchè la soluzione più opportuna, per affrontare consapevolmente le problematiche finora enumerate è quella di un approccio tranchant al concetto di qualità urbana, che porterà ad una nuova considerazione di rigenerazione urbana.

Le basi di questo nuovo approccio sono rinvenibili in numerose norme di carattere internazionale e comunitario le quali hanno contribuito a delineare le nuove politiche di rinnovamento urbano improntate al principio di sviluppo sostenibile.

In effetti già nel 1992, le Nazioni Unite, mediante l'Agenda 21, individuarono tra le "cose da fare" per il ventunesimo secolo la promozione da parte della autorità locali dello sviluppo sostenibile partecipato. A seguire nel 1994 la carta di Aalborg (o delle città europee), e quella del 2004 esprimevano la volontà della allora comunità europea di perseguire programmi per "città ospitali, prospere,

⁶⁴ P. LOMBARDI. op. cit.. 196, la quale afferma che gli interessi da gestire oramai sono talmente numerosi da richiedere diverse forme di intervento, non solo di carattere urbanistico e che vanno regolate attraverso un'organizzazione di sistema. Sulle implicazioni della nozione di urbanistica la letteratura è molto rilevante. A titolo meramente esemplificativo si vedano: A. PREDIERI. Pianificazione e Costituzione, Milano, 1963; M.S. GIANNINI, Pianificazione, in Enc. dir.. vol. XXXIII, Milano, 1983, 629; V. CERULLI IRELLI, Urbanistica. in G. GUARINO (a cura di). Dizionario amministrativo, II, 1983; P. URBANI. Urbanistica, in Enc. dir., vol. XLV, Milano, 868; M. BREGANZE. Edilizia e urbanistica, in Dig, disc. pubbl.. agg., Torino, 2002, 209; V. MAZZA-RELLI. L'urbanistica e la pianificazione territoriale, in S. CASSESE (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, II ed.. Milano, 2003, 3335; P. PORTALURI. Poteri urbanistici e principio di pianificazione, Napoli. 2003; P. STELLA RICHTER, I principi del diritto urbanistico, Milano, 2006.

creative e sostenibili, in grado di offrire una buona qualità della vita a tutti i cittadini consentendo loro di partecipare a tutti gli aspetti della vita urbana".

L'accordo di Bristol del 2005 ancora definì le comunità sostenibili come "realità in cui le persone intendono vivere e lavorare, adesso e in futuro, che sono in grado di soddisfare le diverse necessità degli abitanti attuali e futuri, prestando attenzione all'ambiente e contribuendo ad un alto livello di qualità della vita".

Ulteriore passaggio è costituito dalla "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili" del 2007, con la quale i rappresentanti dei governi comunitari si sono impegnati ad assicurare obiettivi di inclusione sociale all'interno delle città e tra di esse, garantendo la loro diversità culturale e introducendo un'alta qualità in settori quali il design urbano, l'architettura e l'ambiente ⁶⁵.

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

⁶⁵ Tale risultato, secondo la Carta, si raggiunge attraverso strategie della politica di sviluppo urbano integrato, che consentano, in generale, un concreto coordinamento degli investimenti pubblici e privati e un maggiore coinvolgimento dei cittadini e, in particolare, la creazione di spazi pubblici di alta qualità che accrescano l'interazione tra architettura, pianificazione infrastrutturale e urbanistica con particolare attenzione per la gestione del traffico e per il trasporto integrato: la modernizzazione delle reti infrastrutturali e l'incremento dell'efficienza energetica. Peraltro, secondo questo documento occorre privilegiare una struttura compatta degli insediamenti favorendo una pianificazione che impedisca la dispersione urbana prestando interesse ai quartieri degradati all'interno del contesto cittadino, al fine di realizzare gli obiettivi di coesione sociale e integrazione nelle città e nelle zone urbane.

pubbliche nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. L'obiettivo è quello di delineare principi e concetti comuni per i paesi del Consiglio d'Europa, creando una cultura condivisa nella vita delle città ⁶⁶.

Infine, la dichiarazione di Toledo del 2010⁶⁷ promuove una nuova concezione di rigenerazione urbana integrata, cioè come strumento di programmazione. Difatti essa raccomanda agli Stati membri di tenere in considerazione una serie di indicatori e parametri per uno sviluppo urbano equilibrato e sostenibile energeticamente. Si tratta di raccomandazioni di carattere ambientale, sociale, economico, della pianificazione, dell'architettura, della cultura e della governance.

Questo approccio più volte auspicato a livello internazionale e comunitario sembra essere stato recepito anche dal legislatore (sia statale sia regionale) il quale ha mostrato interesse verso questo problema soprattutto con riferimento al recupero dell'esistente. Questo interesse è stato acuito ancora di più per quelle aree e porzioni di città degradate.

Al fine di realizzare tale obiettivo, il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento la categoria dei c.d. programmi complessi. Il

⁶⁶ Questa cultura secondo la carta si fonda su un nuovo concetto di cittadinanza, promuovendo la partecipazione e la responsabilità del cittadino, tramite la promozione dei dibattiti pubblici in materia di pianificazione urbana: un dibattito pubblico efficace garantirebbe maggiore qualità alla governance urbana, distribuendo poteri e risorse ed evitando la competizione con altri territori; il concetto di città sostenibile, quindi, si traduce in uno sviluppo urbano che tenga conto delle ripercussioni negative sull'ambiente, con la promozione di profili di mobilità sostenibile e un controllo dell'espansione urbana tramite una corretta gestione fondiaria. L'aspetto sociale è espresso in termini di città solidale, una forma di qualità sociale che può essere resa garantendo una omogenea accessibilità ai servizi e al mercato immobiliare per ogni fascia di reddito. Infine, la promozione della "città della conoscenza", che garantisca qualità culturale tramite la promozione dell'identità e della cultura locale per cui la città diventa luogo di confronto e scambio di sapere. richiedendo la creazione di strutture dedicate alla cultura e alla ricerca.

⁶⁷ Adottata nell'ambito della riunione informale dei ministri europei responsabili per lo sviluppo urbano del 21/22 giugno 2010.

contenuto di tale complessità deriva dalla pluralità di obiettivi, di contenuti, di soggetti e di modalità di attuazione⁶⁸.

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

Tuttavia ci si pongono alcuni interrogativi riguardo questi nuovi programmi. Uno è se essi effettivamente possano rappresentare una innovazione nel panorama degli strumenti, per il recupero urbano già esistente nel nostro ordinamento.

Il punto di partenza, per rispondere a tale interrogativo è quello di mettere a confronto le più risalenti declinazioni legislative riferibili al concetto di recupero con quelle più innovative riferibili alla rigenerazione⁶⁹.

Il secondo aspetto da analizzare è invece se gli obiettivi ambiziosi e di così notevole complessità della rigenerazione possano collocarsi a livello di programmazione strategica ovvero se la loro dimensione sia quella di piani operativi o attuativi.

E' noto che la legislazione vigente pone i programmi di rigenerazione urbana a metà strada tra il piano strategico e quello

⁶⁸ P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*. Torino, 2013, 185. Come noto. l'archetipo di tale tipologia di piani è il programma integrato di intervento disciplinato dalla l. 17 febbraio 1992. n. 179 (art. 16).

⁶⁹ Con riferimento a programmi complessi di riqualificazione e recupero urbano la letteratura è cospicua: per un inquadramento generale della materia si veda G.C. DE MARTIN. *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, in questa Rivista. 1979, II. 35; B. STICCHI DAMIANI, *Recupero delle abitazioni e organizzazione del territorio*. Milano. 1980; S. PERONGINI, / *piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in questa Rivista. 1982, I1, 243; A. CROSETTI, *Piano di recupero*, in Noviss.

operativo, situazione che potrebbe risultare contraddittoria e alla lunga controproducente, poiché non è si può predisporre una valida strategia, per il rinnovamento urbano attraverso interventi puntuali ed estemporanei.

Infine, occorre valutare che posto possono occupare gli strumenti di partenariato pubblico privato, quelli di perequazione e di premialità urbanistica, con quello della programmazione dei finanziamenti comunitari.

Il recupero e la rigenerazione urbana portano alla valorizzazione della complessità e della multifunzionalità del piano-programma, nonché al massiccio utilizzo di strumenti consensuali, per l'attuazione degli stessi.

Si deve altresì riflettere sull'impatto che questi "nuovi" strumenti di pianificazione potrebbero avere sulla tradizionale concezione della pianificazione urbanistica.

Il problema che fa da cornice alla analisi dei programmi di rigenerazione urbana è se questi siano l'ennesima manifestazione della c.d. "depianificazione" attraverso la quale si supera la concezione sistematica e unitaria del principio di pianificazione urbanistica ⁷⁰.

⁷⁰ Sui rischi della depianificazione a seguito dell'introduzione di piani settoriali e di un uso massiccio della urbanistica c.d, consensuale si veda P. STELLA RICHTER, Relazione generale, in Sicurezza del territorio, cit.. 146. In altro scritto l'Autore sostiene che il principio di pianificazione rischia di essere cancellato dalla parcellizzazione delle decisioni in accordi relativi a singole aree, più o meno limitate. anche attraverso trattative dirette con i singoli proprietari e, quindi, sosteneva che la vicenda dell'urbanistica consensuale si traduceva in una pericolosa scorciatoia (/ sostenitori dell'urbanistica consensuale, cit.. 22). Ma sul punto si deve registrare la contrapposizione di altra autorevole dottrina la quale valorizza proprio l'urbanistica consensuale come fattore di superamento della tradizionale concezione della pianificazione urbanistica (sul punto si vedano P. URBANI, Urbanistica consensuale, Torino. 2000: Urbanistica solidale, cit.: Le nuove frontiere del diritto urbanistico. cit.).

D'altra parte, è stato rilevato che proprio i programmi integrati di intervento, che possono considerarsi il modello al quale si ispirano i nuovi programmi di rigenerazione, costituiscono il primo "strappo" alla disciplina urbanistica tradizionale dal momento che portano ad abbandonare l'attuale sistema pianificatorio, autoritativo e discendente, in favore di un processo ascendente, consensuale e partecipato, con gli interessi privati⁷¹.

Il programma di rigenerazione, per quanto abbia una sua peculiare collocazione, non si pone affatto come manifestazione della depianificazione urbanistica, anzi, esso può costituire la componente strategica degli strumenti di pianificazione.

1.5 Rigenerazione urbana e "nuova" urbanistica

Le problematiche poste dalla rigenerazione urbana sono facilmente assimilabili a quelle che investono il diritto urbanistico e l'urbanistica in generale. Innanzitutto, la pianificazione a cascata, poi rivelatasi fallimentare anche perché eccessivamente prescrittiva e dunque foriera di una serie incontrollata di deroghe. A questo si

⁷¹ P. URBANI, Urbanistica solidale, cit., 55.

aggiunge l'idea di una pianificazione attiva e interattiva fino ad arrivare al concetto di vera e propria pianificazione strategica.

Il Consiglio di Stato in alcune importanti e recenti decisioni, come quella riferita al piano regolatore di Cortina d' Ampezzo, ha sostenuto che l'urbanistica e il correlativo esercizio del potere di pianificazione non possono essere intesi sul piano giuridico, soltanto come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, ma devono essere ricostruiti come interventi degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo e armonico del medesimo.

Uno sviluppo che tenga conto delle potenzialità edificatorie dei suoli, in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità e alle concrete vocazioni dei luoghi, dei valori ambientali e paesaggistici, delle esigenze di tutela della salute e, quindi della vita salubre degli abitanti, nonché delle esigenze economico-sociali della comunità radicata sul territorio.

Tali interventi, in definitiva, devono tener conto del modello di sviluppo che s'intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione del futuro sulla propria essenza, svolta per autorappresentazione e autodeterminazione⁷² dalla comunità medesima, con le decisioni dei

⁷² R. DAMONTE, Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. //69, in questa Rivista, 2001, 33. Tali piani rappresentano una evoluzione dei programmi di riqualificazione urbana. Essi sono programmi dettagliati di trasformazione analoghi ai piani attuativi. Rispetto ai programmi di riqualificazione urbana, questi hanno un ambito applicativo molto ampio (infatti, possano avere portata provinciale e regionale) e comunque non sono circoscritti agli interventi su aree caratterizzate dall'edilizia residenziale pubblica né sono limitati ai tessuti urbani residenziali, ma si estendono a ogni insediamento edificatorio (quindi anche industriale o commerciale). È stato rilevato (G

propri organi elettivi e, prima ancora, con la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio⁷³.

Da quanto esposto si evince che anche secondo la giurisprudenza la pianificazione non può essere concepita "in astratto" e secondo rigidi e predeterminati criteri di zoning, ma deve "plasmarsi" secondo le istanze del territorio e contemperarne gli interessi, consentendo alla comunità locale di autorappresentare il proprio futuro⁷⁴. Si sta oramai introducendo un concetto di governance del territorio intesa come capacità di gestione di sistemi flessibili in grado di rinnovarsi a seconda delle esigenze che affiorano in contesti fortemente esposti a variabili di tipo fattuale⁷⁵.

Ma per rafforzare questo nuovo concetto di governance occorrerebbe strutturare a livello nazionale una disciplina unitaria circa la gestione della rigenerazione urbana, delineando i tratti fondamentali di programmi complessi e integrati con una forte valenza strategica⁷⁶.

GRAZIOSI, op. cit., 689) che oltre all'illimitato ambito di azione del piano, i p.r.u.s.s.t. si caratterizzano per la peculiarità dello scopo che non è tanto la riqualificazione di una maglia di tessuto insediativo ma la possibilità che tale intervento inneschi un processo di sviluppo urbano di scala più ampia di quella oggetto della trasformazione. La filosofia di fondo che ispira tale piano è che dalla rigenerazione di un'area urbanizzata può derivare un processo spontaneo, realizzato dalla comunità locale e dalle forze produttive del territorio. In questo contesto, la rigenerazione non viene pianificata autoritativamente ma il piano si pone l'obiettivo di creare le condizioni per una rinascita spontanea del territorio. A tal fine il piano si propone alla realizzazione di interventi pubblici capaci di attivare questo circolo virtuoso, oltre a interventi edilizi di matrice mista volti a realizzare opere di urbanizzazione primaria e secondaria iniziative economiche per agevolare la realizzazione di tali interventi. Il coinvolgimento del privato è obbligatorio e il piano viene innanzitutto approvato dal Ministero attraverso la firma di un protocollo di intesa con il comune e a esso segue la stipula di un accordo-quadro. Con valore di accordo di programma che può anche fungere da variante al piano regolatore generale e, quindi, attribuire efficacia urbanistica al piano.

⁷³ Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, in Urb. app., 2013, 59, con commento di P. URBANI.

⁷⁴ F. GUALANDI. Dallo "jus aedificandi" allo "jus restituendi" (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente). Riflessioni sulla rigenerazione urbana. in www.giustamm.it, 4, 2014.

⁷⁵ P. LOMBARDI, Op. cit., passim,

⁷⁶ In questa stessa logica, un'altra evidente necessità da affrontare è la disciplina dei rapporti tra i piani settoriali, deputati a interessi differenziati (soprattutto piani paesaggistico e piano di bacino), e i piani

In conclusione, se produttività bloccata e crescente esclusione sociale sono i due punti di debolezza della società italiana, è con la rigenerazione dei centri urbani che si riuscirà a costruire una strategia di rilancio dello sviluppo⁷⁷. Ma ciò a condizione di superare un governo frammentario e settoriale dei problemi relativi alle aree urbane e di diffondere anche in Italia quell'approccio strategico e consapevolmente orientato al riposizionamento funzionale ed economico delle città, approccio che ha consentito a livello internazionale le più ambiziose e riuscite esperienze di rilancio e riqualificazione urbana⁷⁸.

propriamente urbanistici, di carattere generale, che si sovrappongono senza una chiara gerarchia e senza una precisa distinzione dell'oggetto (per esempio il piano paesaggistico disciplina anche le zone degradate e il piano regolatore può tutelare anche il paesaggio).

⁷⁷ Un aspetto da tenere in conto con riferimento alla rigenerazione è quello relativo alla gestione sociale delle politiche abitative, attraverso l'incentivazione dell'edilizia sociale. Il perdurare della grave crisi economica impone con forza la risoluzione delle situazioni di disagio abitativo. (senza dimora, sfrattati per morosità, immigrati) e di categorie socialmente rilevanti, ma non necessariamente indigenti (giovani coppie, anziani, studenti, famiglie sottoposte a sfratto esecutivo, sfrattati, lavoratori provvisoriamente presenti, ecc.) presenti soprattutto nelle grandi concentrazioni urbane. La risposta a tali problematiche comporta anzitutto la necessità di intervenire sulle locazioni con offerte differenziate: canone sociale, protetto contributo all'affitto. L'edilizia sociale, opportunamente articolata in un'offerta che tenga conto dei differenti bisogni espressi dalla popolazione e correlata a operazioni di accompagnamento sociale a intensità variabile a seconda delle vulnerabilità considerate, può costituire un intervento strategico a sostegno dell'economia, dei gruppi sociali, delle persone e della qualità della vita. Che la politica di rigenerazione passi anche soprattutto attraverso una adeguata programmazione degli interventi di edilizia sociale è dimostrato da alcune recentissime normative regionali. Per esempio, la 1. reg. Puglia 22 maggio 2014, n. 22, recante "Norme in materia di riordino delle funzioni amministrative in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e riforma degli enti regionali operanti nel settore" prevede la trasformazione degli enti regionali, per la casa denominati Istituti autonomi case popolari (IACP) in Agenzie regionali per la casa e l'abitare (ARCA) e tali agenzie, fra l'altro, svolgono delicate funzioni in relazione ai programmi di rigenerazione, agendo come operatori pubblici nel campo dell'edilizia e dei piani e programmi di rigenerazione urbana dalla progettazione e attuazione di interventi alla predisposizione, anche con i comuni e gli altri soggetti interessati, di piani e programmi, comunque denominati. Si tratta di soggetti pubblici attuatori dei programmi di rigenerazione che affiancano i soggetti tradizionalmente preposti alla realizzazione dei programmi complessi, il che dimostra come la gestione della rigenerazione urbana stia tornando lentamente nella mano pubblica, in quanto solo il pubblico può effettivamente predisporre una efficace strategia per il governo del territorio.

⁷⁸ Non si può trascurare anche il fronte dei finanziamenti alla politica di rigenerazione. Infatti, una attenta politica di rigenerazione urbana non può prescindere dai programmi di intervento comunitario. La dimensione comunitaria, infatti, è di fondamentale importanza per realizzare nuove ed equilibrate politiche di governo del territorio e conseguentemente rigenerazione urbana. Lo stesso Trattato sull'Unione Europea (art. 3, comma 3) riconosce al territorio un ruolo centrale per il completamento della politica di integrazione e riconosce la necessità di garantire uno sviluppo sostenibile dell'Europa fondato

1.6 La funzione economica dell'urbanistica. diritto di edificazione. Autonomia e flessibilità della programmazione urbanistica

L'urbanistica quale disciplina che ricerca ed attua la razionalizzazione dell'insediamento urbano, tende ad assicurare la massima efficienza all'organizzazione insediativa delle comunità urbane, al fine di renderla perfettamente idonea alle molteplici esigenze (produttive, abitative, educative, ricreative, sanitarie) degli insediati ed alle varie iniziative economiche che, nel rispetto dell'ordinamento sociale in atto, vi si possono liberamente sviluppare; intendendosi per urbane le comunità dedite ad attività estranee al diretto sfruttamento vegetativo od estrattivo del suolo, sul quale sono insediate.

In primo luogo, soggetto ed oggetto dell'applicazione urbanistica sono, rispettivamente, le singole comunità urbane locali ed i loro singoli

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

territori d'insediamento ed espansione, ovviamente prescindenti da causali frammentazioni storico-amministrative ma, pur sempre contenuti entro i limiti di correlazione produttiva ed insediativa-cioè metropolitani, che caratterizzano l'unità comunitaria locale.

Ne consegue che è ingiustificato e nocivo, per la confusione cui dà luogo, estendere il significato di Urbanistica fino ad abbracciare ogni sostanziale problema della società nazionale: quali, al limite la strutturazione artigianale anziché industriale dell'agricoltura, la localizzazione nazionale delle iniziative produttivistiche, l'adeguamento quantitativo e qualitativo dell'istruzione pubblica alle esigenze della società moderna e, sintesi di molteplici problemi insoluti, l'insufficiente livellamento educativo-produttivo nazionale con persistenza di zone arretrate e depresse: tutti problemi politici che comportano- e la cui concreta soluzione necessariamente esige - un coordinamento urbanistico, da intendersi peraltro a servizio e, non a scelta, della loro impostazione risolutiva.

E' analogamente ingiustificato qualificare come <<urbanistiche>> le lapalissiane esigenze - sempre esistite e riconosciute - di coordinamento dei servizi ed organismi che, per la loro natura, superano la scala metropolitana quali, ad esempio, le reti stradali, ferroviarie, idrovie, elettriche, aeroportuali, etc. Non v'è dubbio che in sede di programmazione, inderogabile esigenza di ogni comunità urbana progredita, è obbligatoria la preesistenza del coordinamento dei servizi dipendenti da interessi e competenze extracomunitarie.

Detta preesistenza è di evidente vantaggio anche per gli interessi, cui tali servizi fanno capo, in quanto il loro successivo sviluppo ne risulterebbe grandemente facilitato, ma non sempre il coordinamento può essere tempestivamente predisposto con la necessaria serietà e certezza previsionale: tenuto conto che, perché esso sia efficace ai fini urbanistici, deve almeno raggiungere la consistenza tecnica di progetto di massima sufficientemente precisativo dei vincoli che, ne derivano ai comprensori urbani interessati.

In caso diverso costituirebbe più un ostacolo che un vantaggio per l'organizzazione urbanistica locale.

In secondo luogo compito dell'Urbanistica non è la progettazione edilizia, bensì il preordinamento distributivo, spaziale e funzionale, delle varie strutture nelle quali dovrà necessariamente estrinsecarsi il prevedibile dinamismo insediativo di ciascuna comunità urbana: tenendo conto delle esigenze delle probabili iniziative, delle reciproche influenze e del loro coordinamento con le molteplici prestazioni pubbliche alle quali è subordinata la funzionalità delle iniziative stesse. Sicché essa tende quindi da una lato alla razionale indagine previsionale dell'evoluzione insediativa comunitaria e dall'altro alla conseguente predisposizione del suolo urbano occorrente per tale evoluzione, sottoponendola ad una specifica disciplina di << moderazione >> nell'utilizzo delle diverse discipline.

L'Urbanistica ha perciò con l'architettura e con la tecnica edilizia gli stessi rapporti complementari che la legano ad ogni specifica tecnica disciplinativa dei vari fattori dell'insediamento comunitario.

In terzo luogo e, tanto più importante, in relazione ai recenti indirizzi italiani di politica economica ed alle recenti iniziative legislative riguardanti l'urbanistica, questa non deve autocondizionare i propri sviluppi applicativi all'adozione di determinate politiche economiche o di radicali innovazioni dei principi ordinamentali societari.

Non si tratta, infatti, per l'urbanistica, di avversare o favorire le anzidette adozioni, ma di rendersi conto della differenza esistente tra indirizzi politici – investenti gli stessi fondamenti dell'ordine societario – ed efficienza tecnico-amministrativa dei vari settori organizzativi societari, quest'ultima dovrà sempre sussistere, quali siano gli ordinamenti societari. Il progresso urbanistico deve essere sensibile a tale differenza in quanto la società italiana, mentre mostra ancora insufficiente comprensione dei reali fini della razionalità insediativa, dà prova di elevata sensibilità nei confronti delle deteriori conseguenze del tentativo di realizzarla. Ciò non toglie che sia stata prima stabilita l'indispensabile coerenza tra ordinamenti societari, caratteristiche strutturali dell'insediamento moderno ed immodificabili leggi economiche naturali: coerenza che non esige affatto la sovversione dei principi.

Si può quindi concludere che la politica economica, in relazione alla sua intrinseca mutevolezza, può condurre a programmi produttivi – indicativi od imperativi – operanti a livello geografico mentre l'organizzazione urbanistica, deve sempre e comunque, tradursi in una rigorosa prescrizione disciplinativa operante a livello topografico; ove

occorra, deve anche operare – come ogni altra disciplina settoriale – quale strumento della programmazione economica decisa dalla volontà parlamentare. Sarà suo compito, in particolare, predisporre la traduzione insediativa dei programmi economici che la richiedono, e fornire la propria consulenza, limitata all’aspetto tecnico-insediativo, ai responsabili delle scelte ubicazionali connesse ai programmi economici. Sicché l’organizzazione urbanistica, come quella di ogni altro settore tecnico-amministrativo societario, deve adeguarsi – servendole con la massima fedeltà e tempestività – alle scelte politiche.

CAPITOLO Secondo

Urbanistica ed economia

2.1 Standard urbanistici e attività economica.

Coordinamento dei tempi dell’economia e dell’urbanistica

Che esista per metodologia e funzioni esercitate, un rapporto tra strumenti urbanistici e attività economiche appare indubbio, basti considerare che sul territorio insistono gli interessi plurali e differenziati, non esclusi gli interessi propri delle attività economiche che sul territorio si svolgono e che l’urbanistica comunale, per minori o maggiori aree interessate direttamente o indirettamente al fenomeno economico produttivo, è tenuta a regolare.

Gli equilibri territoriali dipendono in misura crescente dalla minore o maggiore incidenza che le attività economiche possono esprimere, fino a poter teorizzare un flusso continuo di interdipendenza che destinate ad assumere effetti strutturali.

Dal generale al particolare.

La fattispecie delle aree pertinentziali, per processi pianificatori d'ambito, nell'emergere della pianificazione senza espansione, destinata ad aree delimitate, esprime un *proprium* pianificatorio e di rapporto.

Si parta dal presupposto che la micropianificazione d'ambito è, tendenzialmente, espressione dell'urbanistica di rigenerazione urbana, la quale, per sua stessa natura assume le forme di piani processo a valenza economico-finanziario bivalenti per la funzione espressa dall'intervento del privato, quanto a progetto e funzionamento⁷⁹.

Per tale proporsi della connessione il processo evolutivo si manifesta quale costante comune a tutti i paesi europei.

Le peculiarità nel rapporto crescono, nella nuova pianificazione, attenta al fenomeno urbano primario e coincidono con la riqualificazione.

L'obiettivo ordinamentale della rigenerazione urbana, dell'adeguamento urbanizzativo, della realizzazione di quel minimo di urbanizzazione d'ambito, massimamente rappresentata dai parcheggi, mette in rete la liberalizzazione delle attività economiche⁸⁰ e la

⁷⁹ Urbanistica solidale- Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici, Bollati Boringhieri, Torino, 2012.

⁸⁰ A. Sandulli. Profili costituzionali della proprietà privata, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1972

liberalizzazione delle misure urbanistiche impeditive dal cambio di destinazione, da cui dipende l'inizio e lo svolgimento delle attività economiche produttive stanziare sul territorio urbano⁸¹.

Si cercano soluzioni di regime, di cui quello pertinenziale è specie, che realizzate siano in grado di rimuovere i condizionamenti che l'urbanistica esercita sulle attività produttive.

Processi di codeterminazione non possono prescindere dal governo degli interessi volto al coordinamento degli stessi, utilizzando tutti gli strumenti di pianificazione e di progetto e tutte le aree disponibili che possano, ambito per ambito e area per area realizzare la composizione di interessi votati alla contrapposizione.

Al contrario la separatezza degli interessi determinerebbe effetti diastonici tra funzioni per materia e tra regimi (proprietario e urbanistico), di qui la necessità avvertita di non uso funzionale delle aree pertinentziali, sempre più decisive a far da presupposto per lo svolgimento di attività economico-produttivo.

Né il dualismo resta superato da mere previsioni affidate allo strumento urbanistico che fissa il parametro urbanizzativo astratto.

L'attività produttiva non poggia su riconoscimenti urbanizzativi virtuali, bensì sull'uso di aree già realizzate e disponibili, al servizio delle attività produttive in corso.

⁸¹ P.Urbani, Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

Il fenomeno delle aree chiamate a soddisfare la destinazione a parcheggi, dovuti per l'area e per l'attività produttiva e principale, va assumendo rilievo continuo e crescente.

L'articolazione operativa va dallo standard urbanizzativo utilizzato a servizio delle strutture commerciali, a seconda della tipologia prescelta, ai parcheggi degli stabilimenti produttivi, ai parcheggi delle farmacie urbane.

La distonia tra regime privatistico si pone in termini escludenti, atteso che la mancanza dell'area a parcheggio realizzata condiziona l'esercizio del diritto di proprietà, laddove, come nel caso di specie delle aree pertinenziali, la sussistenza della proprietà, comune su entrambe le aree può limitare l'esercizio del diritto di proprietà relativo all'area principale.

Il privato proprietario non può dar corso all'attività prescelta limitatamente al bene principale laddove non possa essere dotato di servizio, come dire che non si determina solo la negazione dello *ius intendi* riconducibile all'area di pertinenza⁸², ma si impedisce lo svolgimento di attività produttiva anche all'area principale, che isolatamente considerata esprime la conformità urbanistica richiesta e non abbisognerebbe del cambio di destinazione.

Come dire che il cambio negato di destinazione impedirebbe il godimento indiretto dell'area principale, con l'affetto tutto speciale se riferito al modello civilistico, che acquisisce la prevalenza funzionale

⁸² E.M. Marengi, Le politiche del territorio, in Il Governo locale oggi, a cura di E. Balbon. E.M. Marengi, A. Piraino, Gorle, C.E.L., 2000, pag.368. ID, L'organizzazione giuridica del territorio strumenti e metodi, Elea Press, Salerno, 2008.

l'area accessoria e non quella principale, privata dei presupposti di esercizio.

Il fenomeno, peculiari nei suoi presupposti, lo è ancor più laddove si consideri che molto spesso l'area pertinenziale rimane inutilizzata, quel relitto urbanistico di area residuale alla pianificazione di espansione.

L'ordinamento urbanistico, nell'articolazione delle soggettività competente al mutamento di destinazione che abbia rilevanza urbanistica, che produca carico urbanistico⁸³, tendenzialmente prefigura la soluzione dell'organizzazione procedimentale che, in sostituzione dell'organizzazione strutturale, è destinata ad approvare la variante urbanistica presupposta.

Senonché le tipologie dell'organizzazione procedimentale del territorio non hanno, nel tempo, fornito le certezze dovute, atteso che i tempi dell'economia e della produzione difficilmente si manifestano in sintonia.

L'inizio di un'attività imprenditoriale programmata senza un limite temporale destinato a sancire la fine del termine imposto, rimane un'iniziativa senza tempo e, quindi sospesa.

Si consideri che nel nostro caso, per modificare la destinazione di un'area pertinenziale, qualsiasi dimensione essa assuma, non solo è necessario approvare l'atto presupposto, cioè la variante in procedimenti astrattamente nulli (conferenza dei servizi, sportelli

⁸³ E. M. Marengi, Il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente, Giuffrè, Milano, 1982, pagg.37 ss. M. V. Ferroni, Principio di sussidiarietà orizzontale e programmi complessi nelle città. Giappichelli, Torino, 2008 pagg. 145

attività produttive) ma misurare sul titolo edilizio, spesso subendo impropriazioni della conoscenza diretta controinteressata.

La liberalizzazione del vincolo di aspettativa urbanistica produrrebbe il duplice effetto di uniformare il regime proprietario nelle articolazioni proposte, cioè *just intendi e ius aedificandi* riconosciuti contestualmente allo stesso proprietario.

Consisterebbe nel superamento delle divisioni che produrrebbero disorganizzazione territoriale se confermate con l'interesse economico e concorrenziale, costituzionalmente provato, separando nella destinazione aree con termini⁸⁴.

Tutto quanto premesso la soluzione non sta più nell'attivazione del rito senza tempo della procedimentalizzazione senza fine, del dualismo tra programmazione astratta ed effettività negata, della separazione degli interessi (economici ed urbanistici) e dei poteri (pubblici e privati)⁸⁵.

La pianificazione senza tempo o ancora peggio a "due velocità" indipendenti che vedono contrapporsi produzione e territorio, deve necessariamente aprirsi all'urbanistica consensuale, processuale, perché interesse privato e interesse pubblico, all'unisono possano vedere coniugare le concorrenti esigenze alla pianificazione ed alla produzione e siano superate le dinamiche della pianificazione difficile nei procedimenti separate, asimmetriche e serate nelle metodologie prescelte.

⁸⁴ S. Cassese, La nuova costituzione economica, Laterza, Roma, 2014

⁸⁵ M.S. Giannini, Le basi costituzionali della proprietà, in Politica del diritto, 1971,

L'obbligo del privato che cede l'area di proprietà pertinenziale accessoria, volontariamente produce l'effetto immediato del mutamento di destinazione, salvo il controllo pubblico sulla realizzazione⁸⁶.

La contrattualizzazione avvenuta produce depianificazione, snellimento e liberalizzazione sul piano metodologico.

Quanto alla dinamica degli interessi li soddisfa contestualmente entrambi, assumendo il parcheggio realizzato l'espressione di una attuazione interconnessa e paritaria.

Alla proprietà privata succede quella pubblica. La nuova proprietà pubblica assume qualificazione pubblica destinata a standard obbligatori per legge, astrattamente previsti ma inattuabili.

Né può ritenersi che il mutamento di destinazione consensualizzato valga meno sul piano delle metodologie e della regola pianificatoria.

La variazione d'ambito che coinvolge le aree pertinentziali non si esprimerà in senso parziale, riduttivo delle potenzialità dello strumento di pianificazione, per il fatto stesso che si estende all'intero ambito.

Nello specifico, l'elemento metodologico si somma a quello del reperimento e consumo di suolo.

Se non dovesse utilizzarsi l'area privata inutilizzata dovrebbe optarsi per aree per equivalente di estensione, a destinazione pubblica.

⁸⁶ G. M. Marengi, *Le garanzie nei procedimenti espropriativi*, Giappichelli, Torino, 2012.

2.2 Interesse pubblico e processi evolutivi ordinamentali.

Funzioni di vigilanza affidamento e mitigazione degli effetti.

Urbanistica ed economia

Il settore nel quale processi evolutivi in atto, affidati a scelte ordinamentali, rendono più solide basi alla teoria del comportamento orientato, va individuato nel sistema regolatorio proprio del governo del territorio.

In tale settore il processo è più avanzato, fonda il nuovo diritto proprio del rapporto tra comportamento ed interesse pubblico in una lettura orientata della dogmatica dell'interesse pubblico.

Elementi e contenuti del processo in atto risultano disciplinati da normative differenziate, per settore e per materia, che convergono in una sintesi sistematica.

Tale processo coincide, per l'aspetto comportamentale, con il passaggio da un'organizzazione procedimentale speciale per il settore economico-produttivo ad una ridefinizione orientata dell'interesse pubblico caratterizzato dal proporsi del settore economico⁸⁷.

Più di un indicatore conferma il consolidarsi di una specificità per contenuti materiali.

Lo strumento attuativo, sebbene orientato a soddisfare le esigenze straordinarie determinate dall'evento calamitoso, ha recuperato le categorie proprie della legislazione ordinaria e, propriamente quelle individuate dall'art. 31 della l. 475 del 1978.

⁸⁷ M.S. Giannini, Le programmazioni dal punto di vista giuridico, in Id., Scritti 1970-1970, Giuffrè, Milano 2005, pagg. 1091 e ss.

La categoria dell'intervento dell'area di riferimento corrisponde alla ristrutturazione, sicché non si prevede un intervento di mera manutenzione e recupero dell'esistente⁸⁸.

Rilievo assume, infine, quanto alla caratterizzazione pianificatoria articolata, il procedimento di formazione e approvazione del piano di recupero.

Si è proceduto ai sensi dell'art. 28, comma IX, della L. 219/81, mirando prevalentemente a contenere in senso assoluto possibili aumenti di volumetrie (“...senza alcuna maggiorazione della volumetria preesistente”).

Il rilievo è di valenza assoluta, atteso che l'aumento di volumetria, anche minima, avrebbe condizionato l'approvazione degli strumenti urbanistici particolareggiati attraverso la normativa di favore propria della l. 219/81.

A) Tanto premesso possono ora individuarsi i criteri di tendenza del supporto all'intervento proposto.

Le previsioni urbanistiche non si limitano a prevedere un intervento di mero recupero.

Non si tratta di operare per la manutenzione ordinaria o straordinaria, poiché consentita la ristrutturazione urbanistica.

⁸⁸ E.M. Marengi, A.Piraino, Gorle, C.E.L., 2000, pag.368. ID, L'organizzazione giuridica del territorio strumenti e metodi, Elea Press, Salerno, 2008.

2.3 Monetizzazione e standard urbanistici, analisi tecnico giuridica. Contesti normativi regionali e monetizzazioni

A poco più di cinquant'anni dalla prima - ed ancora cogente - definizione degli standard urbanistici⁸⁹ la costruzione della città pubblica continua ad essere basata prevalentemente sulla quantificazione minima di spazi da destinare a servizi per la collettività. Assieme alla normativa nata per la costruzione dell'Edilizia Residenziale Pubblica (Ln 167/62 e Ln 865/71), la definizione degli standard urbanistici è ritenuta la prima grande conquista del diritto ad una “quantità minima” di città pubblica. L'approccio quantitativo sebbene necessario in quel periodo di ricostruzione e sviluppo ha mostrato negli anni un deterioramento della sua efficacia.⁹⁰ A questo proposito, con cadenza ricorrente, sono state pubblicate numerose riflessioni critiche sul tema della “qualità” degli standard, che spaziano dall'attualizzazione della norma con le rinnovate e differenziate esigenze dei territori e delle comunità, all'integrazione delle quantità dei servizi con la qualità o “performance” dei servizi, fino all'introduzione di nuovi standard che possano misurare altre dimensioni (sociale, assistenziale, ecosistemica)

⁸⁹ Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967”.

⁹⁰ Barbieri, C.A. “La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard” in Giaimo, C. (a cura di) “50 Anni di standard urbanistici in Italia: verso percorsi di riforma”, Inu edizioni, Roma 2018.

all'interno dei rinnovati strumenti di governo del territorio (PRGC-PUC-PS-PUG-PGT).⁹¹

Sarebbe grande la tentazione di inserirsi nel prolifico dibattito sul rinnovamento degli standard e, conseguentemente sull'atteso nuovo indirizzo della normativa urbanistica nazionale, tuttavia, l'articolo, a partire da un percorso empirico, si limita a riflettere su aspetti pratici del processo di rinuncia alla cessione di aree per standard urbanistici, attraverso l'istituto delle monetizzazioni, con il preciso interesse di verificare, nel solco delle possibilità delle attuali normative regionali, se è possibile definire un processo di valutazione che aiuti le scelte del progettista e del decisore pubblico.

Le aree su cui devono ricadere gli standard urbanistici rappresentano le "attrezzature" del territorio e della comunità che lo abita; esse sono appunto definite, in base alla normativa regionale, "dotazioni" minime, territoriali, funzionali e addirittura ecologico - ambientali. Quando si parla di permettere la non esigibilità di queste aree, ovvero della rinuncia a queste dotazioni a fronte di una monetizzazione, ci si trova necessariamente a definire un equilibrio il più possibile oggettivo tra gli interessi della città privata e della città pubblica. Le Pubbliche Amministrazioni sono chiamate a svolgere periodicamente operazioni di manutenzione delle regole edilizie/urbanistiche e hanno quindi l'obbligo di ragionare l'adeguamento oltre al costo di costruzione e agli oneri di

⁹¹Ibidem Giaino, C. Avarello P. (1999), "Oltre gli standard. Per una pianificazione utile", Cafiero G. (1999), "Standard urbanistici e metabolismo urbano", Contardi L. (1999), "Cinque questioni per tornare a ragionare sugli standard", Oliva F. (1999), "L'innovazione degli standard nella pianificazione comunale", in "Urbanistica Dossier. Trent'anni dopo...tornare a ragionare sugli standard", no. 21.

urbanizzazione anche dei valori di monetizzazione. Quest'ultima operazione, alla luce del fervente dibattito sul rinnovamento della norma relativa agli standard urbanistici, può costituire una opportunità non sempre pienamente sfruttata, su cui vale la pena riflettere attraverso prove empiriche che anticipino, dal basso, eventuali interpretazioni e integrazioni della norma.

Dall'esame delle normative regionali che negli ultimi cinquant'anni hanno toccato il tema delle monetizzazioni degli standard,⁹² possiamo notare significative differenze raggruppabili in tre macrocategorie:

- il tempo di adozione di una definizione di monetizzazione, che rappresentano anche il momento dal quale è eventualmente possibile osservare e giudicare gli effetti dell'introduzione di questo istituto;
- l'oggetto della trasformazione che può utilizzare la monetizzazione anziché la cessione di aree;
- la destinazione dei proventi delle monetizzazioni;
- i metodi di calcolo che le leggi regionali non hanno o hanno imposto.

Per quanto riguarda i tempi, la quasi totalità delle Regioni è oggi dotata di uno o più articoli e norme, ma la Regione Basilicata fu la prima che nel 1978 definì che nelle convenzioni per le lottizzazioni i Comuni avessero facoltà di richiedere "in alternativa totale o parziale al

⁹² ANCE Associazione Nazionale Costruttori Edili, Direzione Legislazione e Mercato Privato, "Monetizzazione Standard urbanistici: norme regionali a confronto" 7 marzo 2018.

trasferimento dei terreni al pubblico, una somma commisurata all'utilità economica conseguita per la mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree".⁹³ Solo alcuni decenni dopo la Basilicata e, dall'inizio degli anni duemila anche le altre Regioni, hanno cominciato a definire norme relative al tema delle monetizzazioni degli standard e ben sette Regioni (tra le più estese) lo hanno fatto solo negli ultimi cinque anni.

Le norme regionali sulle monetizzazioni si differenziano anche per il *focus* principale della loro azione. È possibile distinguere forme di monetizzazione redatte per azioni specifiche, come per lo sviluppo degli interventi ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) anche in aree prive di standard.⁹⁴ Possiamo trovare regole per le monetizzazioni che si concentrano sulle sole procedure legate a strumenti attuativi,⁹⁵ dando indirizzi specifici da inserire nelle convenzioni tra proponente e comune; norme che escludono in parte la monetizzazione per degli interventi specifici come quelle che ricadono nelle leggi per il recupero dei sottotetti o per la riqualificazione dei rustici o per il cosiddetto Piano Casa.⁹⁶ In tutti questi casi, le norme hanno precisato che esiste anche la facoltà di utilizzare l'istituto della monetizzazione come alternativa alla cessione solo se sussistono adeguate condizioni per la rinuncia.

Dall'esame delle normative si può notare anche il tentativo di vincolare i proventi derivanti dalle monetizzazioni a specifici obiettivi.

⁹³ Art. 12 LR 28/1978 "Norme di attuazione della Legge 28 gennaio 1977 n.10 in materia di edificazione dei suoli".

⁹⁴ Liguria art.31 LR 36/1997.

⁹⁵ Nelle norme regionali di Marche e Lombardia.

⁹⁶ Nelle leggi regionali del Piemonte, LR 9/2003, LR 21/98.

In alcune Regioni (ad esempio la Sicilia, Lazio, Emilia Romagna), i contributi delle monetizzazioni sono vincolati alla sola manutenzione delle opere di urbanizzazione e in certe Regioni (ad esempio il Lazio)⁹⁷ è richiesto di far convergere i capitali raccolti dalle mancate cessioni in appositi capitoli di bilancio da utilizzare per le sole opere pubbliche che ricadono in specifici ambiti definiti dal Piano Regolatore o in aree immediatamente circostanti l'area da cui il contributo è stato generato. Con la legge sul governo del territorio, la Regione Emilia Romagna ⁹⁸ fa un lavoro tra i più articolati ed innovativi.

La legge permette di derogare agli standard minimi definiti nel 1968 in determinate aree del Piano a condizione di dimostrare che i fabbisogni di attrezzature e spazi collettivi, attuali, pregressi e quelli generati dall'intervento siano già pienamente soddisfatti negli ambiti di trasformazione o in aree con termini accessibili.

Inoltre, la legge determina che i proventi delle monetizzazione siano vincolati "...alla realizzazione e alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di urbanizzazione primaria / secondaria, alla qualificazione degli immobili comunali ad uso pubblico, al risanamento di complessi edilizi pubblici e privati compresi nei centri storici e nelle periferie degradate, ad interventi di riuso e di rigenerazione, all'attività di autorizzazione, vigilanza e controllo dell'attività edilizia e agli interventi di demolizione di costruzioni abusive, al finanziamento dei concorsi di progettazione, all'acquisizione e alla realizzazione in aree

⁹⁷ Lazio LR 7/2017.

⁹⁸ Emilia Romagna art. 9 LR 24/2017 "Disciplina Regionale sulla tutela e l'uso del territorio" (entrata in vigore dal gennaio 2018).

verdi destinate a uso pubblico, a interventi di tutela e riqualificazione dell'ambiente e del paesaggio.”

Questa legge per prima tenta di dare avvio ad una riflessione sulla valutazione territoriale – e non solo economica – del contributo che spetta alle trasformazioni in virtù della loro incidenza sul fabbisogno di servizi. In Sardegna e Puglia, la norma che tratta delle monetizzazioni pone l'obiettivo di sviluppare maggiori aree a parcheggio, tanto che la legge vincola i contributi raccolti prevalentemente ad interventi per il miglioramento delle dotazioni a parcheggio. Anche nella Provincia autonoma di Trento la quantificazione economica dei servizi è rapportata al pagamento del costo per la costruzione di un volume di edificio destinato a parcheggio. In Liguria e in Umbria, la norma vincola le somme derivate dalle monetizzazioni ad interventi a sostegno e sviluppo dell'Edilizia Residenziale Pubblica.

In alcune Regioni (Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Piemonte, Umbria) non sono stati definiti dei metodi di calcolo delle monetizzazioni, ma si è espressamente delegato i Comuni ad esercitare questa possibilità, dando degli indirizzi e criteri generici. Queste norme lasciano al volontarismo e alla capacità dei comuni la definizione di un calcolo che è tutt'altro che semplice e forse da definire in modo condiviso tra gli enti.

Nel Lazio e nel Molise sono definite delle norme che non utilizzano il valore di esproprio o immobiliare ma quello di costruzione. Nel Lazio si monetizza un valore pari al 50% del costo di costruzione, come definito dall'art. 16 DPR 380/2001, relativo alla sola volumetria che

genera standard. Nel Molise si arriva addirittura ad una riduzione delle monetizzazioni pari all'80% se le case costruite sono in classe energetica A.

Infine, le normative regionali, spinte a definire un metodo di calcolo prevedono che, in alternativa alla cessione delle aree a standard urbanistici, sia possibile pagare un corrispettivo per il mancato trasferimento dei terreni basato sul valore del terreno non ceduto. In linea di massima, le Regioni suggeriscono ai Comuni di considerare i costi della monetizzazione semplicemente come corrispettivi al costo che il Comune dovrà sostenere per poter acquisire, anche mediante procedura espropriativa, le aree non dismesse dagli interventi edilizi/insediativi.

Questa prassi, sebbene renda chiara e oggettiva la definizione dei valori di monetizzazione, limita l'azione di governo del territorio al solo calcolo estimativo.

2.4 Urbanistica. Processo induttivo-nuove prospettive

Con gli attuali limiti e opportunità derivanti dalle normative regionali, le prospettive di ricerca applicata al tema delle monetizzazioni, potrebbero concentrarsi su un approfondimento dello stato attuale delle aree per servizi e sulla definizione dei nuovi standard da attivare in sostituzione della mancata cessione delle aree.

Da un lato, sarà necessario fare un censimento innovativo delle attuali quantità di aree a servizi e del loro "valore di servizio" rispetto alla percezione della popolazione che ne ha diritto o lo attende.

Se si riesce a comprendere il profilo di carenza o eccedenza di aree a servizi e, se si riesce a pesarne l'apprezzamento da parte della popolazione attiva in quella zona, l'uso delle monetizzazioni potrà diventare uno strumento strategico, per la riqualificazione delle città. Inoltre, conoscere lo stato attuale delle aree a servizi, solitamente relegate in aree marginali e fuori dai desideri di rendita fondiaria, può rappresentare una risorsa progettuale, se messa a sistema con altre aree o con le varie forme di compensazione come le monetizzazioni.

Per quanto riguarda le prospettive di ricerca sui nuovi standard, il metodo di calcolo delle monetizzazioni dovrà emanciparsi sempre di più da una visione esclusivamente "estimativa" e dovrà poter essere un supporto ai processi decisionali soprattutto sui temi come:

- La mobilità "dolce", che richiede la connessione a rete delle nuove piste ciclabili e l'installazione di nuove attrezzature di servizio (*bike box, bike station*) e la mobilità elettrica, la quale necessita di infrastrutture e tecnologie che stentano a decollare;

- Le nuove destinazioni d'uso (*co-housing, co-living, co-working* e le sue varie forme, dagli *urban farming* al *crowd-farming* etc..) che ibridano le vecchie funzioni con altre, facendo della condivisione l'elemento comune e dominante che, rompe lo schema un po' ingessato della norma⁹⁹;

- I nuovi spazi pubblici fisici e digitali che aumentano la realtà e non potranno più essere misurati al metro quadrato;

⁹⁹ Roccasalva, G.; Valenti, S. (2014), "Spazio Pubblico Figitale: una convergenza tra luoghi e comunità attive" In *Urbanistica Dossier on line – Città Open Source: Spazio Pubblico, Network, Innovazione Sociale*, 6(2014).

- Le nuove forme di infrastrutture ambientali (green e blu infrastructure) che assolvono anche al dovere "locale" di adattamento ai cambiamenti climatici. Ciò è particolarmente rilevante per tutti quei territori senza soluzione di continuità, in cui questi nuovi standard sono percepiti come una esigenza intercomunale.

Molti dei suddetti nuovi standard potrebbero oggi essere riconducibili al meccanismo delle monetizzazioni, solo in quelle normative regionali che permettono di sostituire le mancate cessioni con altre forme compensative. In Emilia Romagna, ad esempio, pur mantenendo il significato originario degli standard, si offre l'opportunità di "dimostrare il fabbisogno" territoriale, potendo così introdurre nuove forme di standard. In Lombardia, il Piano dei Servizi, introdotto nel 2005,¹⁰⁰ è lo strumento urbanistico che definisce gli obiettivi di qualità insediativa e di welfare prestazionale.

In quest'ultimo esempio si è anche introdotto il concetto di "standard di qualità"¹⁰¹ che è sempre calcolato economicamente sulla base dell'acquisto delle aree a servizi, ma può essere compensato nella realizzazione di opere pubbliche o d'interesse pubblico o di servizi per la collettività.

Infine, i nuovi standard potrebbero essere ricondotti ai processi di Valutazione Ambientale Strategica nella misura in cui si richiedono come opere non strettamente collegate al progetto, ma a sua parziale compensazione.

¹⁰⁰ Legge Regionale 11 marzo 2005, n° 12 "Legge per il governo del territorio".

¹⁰¹ Relativo ai Pin (Piani Integrati d'Intervento) definiti dal LR 12/2005 (Lombardia).

In questo caso, l'impiego delle analisi sui servizi ecosistemici potrebbe costruire quel diritto – e dovere – di protezione e sviluppo della varietà di risorse necessarie per gli esseri viventi.

Per quanto riguarda il metodo di valutazione, si ritiene essere un valido esempio che pone l'attenzione sull'uso di coefficienti non economici, quantitativi e qualitativi, per disciplinare l'utilizzo dell'istituto delle monetizzazioni secondo i limiti della legge regionale del Piemonte.

Questo metodo, si dota di una mappatura chiara e interrogabile che potrebbe rendere le trasformazioni urbane coscienti e concorrenti nei confronti della consistenza e distribuzione degli standard nelle aree in cui si insediano.

Il tema delle monetizzazioni degli standard, sebbene sia specifico e limitato rispetto all'ampio dibattito sulla riforma della legge urbanistica, dimostra di essere già un campo fertile alle verifiche e sperimentazioni che potrebbero induttivamente ¹⁰²contribuire alle riflessioni teoriche, facendo emergere tecniche e misure significative sia sull'attuale condizione degli standard, sia sulla progettazione delle nuove esigenze della città pubblica.

¹⁰² Corsico, F. Roccasalva, G. (2005), "Visu-an-alyse indicators of urban quality. The crucial role of forecasting Scenarios in sustainable decision making processes", in International Conference for Integrating Knowledge and Practice, Life in The urban Landscape, Gothenburg, 2005

CAPITOLO TERZO

L'inadeguatezza dei piani regolatori locali

3.1 Nuove forme del piano urbanistico- pianificazione locale- metodologie applicative

E' indubbio che esista, così come stigmatizzato nel recente dibattito disciplinare, una parallela interpretazione del problema del tutto particolare, strettamente legata alla progettazione urbanistica e alla sua operatività¹⁰³.

Il riferimento è a quei casi in cui l'aderenza alla specificità dei luoghi e la sua corretta riproposizione vengono indagate, teorizzate e perseguite, perché riconosciute come ingredienti fondamentali non solo della qualità urbana, ma anche e soprattutto della legittimità, del radicamento e dalle normative di piano.

A ciò si è accompagnata una nuova attenzione alle specifiche esigenze locali e alla domanda sociale, espressa e latente, in relazione ai modi di insediarsi, alle tipologie abitative e, più in generale, a tutto ciò che conferma l'immagine dello spazio urbano, dai luoghi di relazione, agli spazi verdi, agli elementi del disegno urbano, fino ai caratteri costruttivi dell'edilizia civile, ai materiali, alle finiture.

¹⁰³ Mioni A. "Legittimità ed efficacia del progetto urbano. Note sull'urbanistica adattiva, sulla funzione e sul senso del genius loci in urbanistica".

In particolare in alcune riflessioni e scritti recenti, si è riscontrato un progressivo e sempre maggiore interesse per la relazione esistente, o da stabilire, tra controllo della qualità urbana, legato prevalentemente al controllo fisico-morfologico e alla legittimità delle scelte compiute (*certa recta*) nel piano. Radicamento di tali scelte nella memoria, nelle tradizioni e nei modi di vita locali costituisce conseguente garanzia di successo, efficacia e corretta attuazione delle scelte di piano.

Che la conoscenza storica sia in grado di fornire continuamente regole ed indirizzi capaci di restituire qualità all'ambiente urbano è un concetto oramai affermato, anche se non sempre praticato correttamente e con risultati soddisfacenti.

Altro è ipotizzare una sorta di successione consequenziale nella quale si individua un legame di causa-effetto (i francesi lo definiscono *lien en cascade*), per cui la qualità urbana, proprio perchè basata sul radicamento della storia e nella specificità locale, diventi un fattore di legittimazione delle scelte del piano. Una sorta di giustificazione delle « scelte collettive » in grado di attribuire al piano stesso efficacia e garanzia di attuazione, proprio in virtù del fatto che la comunità insediativa possa riconoscersi e trovare la sua storia.

E' questo un approccio contemporaneamente idealistico e pragmatico, che affianca ai criteri di analisi e lettura storico-critica del contesto anche ulteriori riflessioni, le quali incidono direttamente sull'idea di piano. Si allude infatti, sempre ad un concetto estremamente pedagogico del piano, a cui si attribuisce una grande capacità di educare, formare, convincere delle proprie scelte tutti coloro, cittadini

amministratori, che dovranno attuarlo. Una componente negativa dei piani è data dai fattori di contesto che, per la maggior parte dei casi, preesistono al piano. Sono quei fattori che, affiancandosi alla determinazione e ai riferimenti teorici più o meno espliciti dei progettisti, determinano condizioni oggettivamente più favorevoli o comunque « orientate » ad un approccio progettuale di questo tipo. Le componenti che incidono in tal senso possono essere di tipo intenzionale, paesistico ambientale, programmatico-amministrativo e strategico-progettuale. La componente *dimensionale* si trova in quei centri urbani che, per la loro consistenza demografica non hanno o non hanno più, urgenti problemi quantitativi da risolvere nel campo del fabbisogno abitativo o dei servizi ; quella di tipo *paesistico-ambientale* prevale nei casi in cui il contesto geografico presenti elementi di tale pregio-e\o degrado-da rendere indispensabile un approccio mirato sulla ricostruzione dei valori del paesaggio e del territorio storico, che predominano quindi su ogni altro obiettivo. Può inoltre riconoscersi una pre-condizione di tipo corsivo programmatico-amministrativo, nei casi in cui il carattere e le finalità della pianificazione sovra ordinata siano fortemente esplicitati in quella direzione, determinando un analogo e coerente approccio nella metodologia nei piani locali. Esistono infine, alcuni casi nei quali emerge un chiaro orientamento di tipo *strategico-progettuale*, quando è lo stesso piano locale ad individuare alcune aree strategiche, dove operare con interventi di vera e propria « rifondazione » dei luoghi urbani: è il caso tipico, ormai presenti in molte città medie e grandi, della trasformazione delle aree dismesse, perseguita a volte proprio, ricercando nella storia e nei principi

insediatevi consolidati le leggi le regole cui ispirare la costruzione della nuova parte di città. Ma la volontà di ricercare il radicamento e l'aderenza al senso del *locus* puo manifestarsi nell'articolazione dei piani in diversi momenti e a diversi livelli, in alcuni casi espressa fin dal momento della definizione delle finalità del piano, sottoforma di dichiarazione di intendi, chiaramente formulata ed argomentata, come uno degli obbiettivi del piano stesso. In altri casi è rintracciabile all'interno di previsioni urbanistiche. L' articolazione normativa e le prescrizioni tecnico-progettuali cogenti, spesso mirano, fin dalla fase analitico descrittiva, ad ancorare il piano ai fatti, ai dati, alle regole tipologiche e insediative storiche, alla ricostruzione dei processi di trasformazione. *Sono indicazioni che si concretizzano a livello generale in indicazioni morfotipologiche e insediative (localizzazione, orientamento, allineamenti) e a livello di dettaglio in abachi dei caratteri strutturali, distributivi e stilistici (con le regole e le varianti relative a strutture della pianta, sistema distributivo, disegno delle facciate, trattamento delle superfici, materiali, finiture).* A volte, infine, vengono ribadite con molta forza, ma espresse sottoforma di indicazioni non vincolanti, tese a « suggerire il piu possibile le soluzioni e le potenzialità èresenti nell'evoluzione e nella possibile reinterpretazione del tipo urbano o edilizio tradizionale, ma senza « congelarle » entro una normativa. Anche dal punto di vista dell'articolazione dei contenuti progettuali il riconoscimento e la riproposizione del senso del luogo possono interessare differenti livelli¹⁰⁴, corrispondenti a diverse scale di

¹⁰⁴ Mioni A., "tornare alle origini: per un piano utile e una città bella".

progettazione e di definizione normativa : alla scala del paesaggio e dell'articolazione degli spazi aperti in ambito extra urbano (normativa per ambiti omogenea, per tipi di paesaggio); alla scala urbana o della parte di città attraverso la definizione del disegno urbano (nel rapporto tipologie/morfologia, nelle forme insediative, nel ruolo delle permanenze, nelle assialità, nella maglia viaria) ; alla scala edilizia, con la definizione di abachi, tipologie, materiali, caratteri costruttivi più o meno vincolanti.¹⁰⁵

3.2 Le diverse « nature » del prg : aspetti normativi e campi tematici. La natura regolamentare del piano

In relazione a diversi atteggiamenti che i piani esprimerebbero nel disciplinare i comportamenti di uso e trasformazione del territorio, si è evidenziata la compresenza di due nature, una *regolativo/ordinativa*, l'altra *propositiva/strategica*. Alla regolamentazione apparterebbe la finalità di garantire diritti preesistenti o anche nuovi diritti definiti dal piano attraverso norme e procedure rigide, prescrittive e precise¹⁰⁶. L'assunzione generalmente di forme tecniche dettagliate e vincolanti, affiancata ad una scarsa attenzione verso la dimensione temporale e processuale del piano, fa sì che il sistema necessiti quindi di una strumentazione più flessibile e di norme procedurali più adeguate.

Alla natura previsionale/strategica apparterebbe invece, la finalità del cambiamento, del creare nuove condizioni di trasformazioni con un apparato normativo poco prescrittivo, tendente a definire il

¹⁰⁵ Mioni A., "Cento anni di manuali di progettazione urbanistica in Italia".

¹⁰⁶ Di Lorenzo A. 2007 *Urbanistica – Tutela Giurisdizionale*, in *Urbanistica Edilizia* Giuffrè, Milano.

processo decisionale con una attenzione ai soggetti interessati ed ai tempi delle trasformazioni, riportando quindi una razionalità negoziale anche all'interno dei piani esecutivi e, promuovendo complessivamente una pianificazione processuale.

La natura regolamentare, ed i suoi aspetti, di cui *ut supra*, rimanda ai contenuti ed alla forma del piano locale, come generalmente intesa e consolidata nel dibattito disciplinare: quella che deriva, dalla sua legittimazione originaria, tesa a garantire in primo luogo diritti preesistenti ed a regolamentare “nell'ordine e nell'interesse di tutti”¹⁰⁷ lo sviluppo nei dintorni della città “¹⁰⁸.L' evidenza è per la poca chiarezza della natura regolamentare del piano locale, oramai arretrato, arcaico e poco propenso a rappresentare le trasformazioni del territorio. La caratteristica oramai comune del piano locale è quella di essere un piano “formale”¹⁰⁹, cioè uno strumento di governo del territorio che assume efficacia legislativa e informa comunque i comportamenti di diversi soggetti, in cui l'azione programmatica, con finalità di semplice indicazione”¹¹⁰ha costituito storicamente un effetto marginale. Questa

¹⁰⁷ R.Baumeister, “Stadterweiterungen in technischer,baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung “(L'espansione urbana nei suoi aspetti tecnici, legislativi ed economici), Berlino 1876, riportato in: Piccinato Giorgio-1977.

¹⁰⁸ “La regolazione rappresenta formalmente l'articolazione nello spazio dei rapporti di potere politici, sociali ed economici, che si manifestano, in particolare, nella struttura della proprietà immobiliare, essa rende esplicito lo stato di questi rapporti nella parte del territorio a cui il piano è esteso e nel tempo in cui il piano è disegnato e scritto”.Luigi Mazza: “Funzioni e sistemi di pianificazione nell'uso del suolo”, in AA.VV.1996).

¹⁰⁹ “Piani formali sono quelli che hanno forza di legge, mentre i piani informali sono privi di questa forza, perché prodotti da chi non ha la capacità istituzionale di trasformarli in piani formali, e da chi (come le amministrazioni comunali, provinciali e regionali) ha questa capacità, ma per qualche motivo non intende esercitarla”.Mazza Luigi 1993.

¹¹⁰ Giuridicamente la natura del PRG non è univocamente definita: da un lato può essere considerato quale atto amministrativo generale, capace di imprimere comandi che necessitano di una individuazione concreta; dall'altra viene inteso come regolamenti che, attraverso norme generali ed astratte, influisce direttamente sulla proprietà privata. La giurisprudenza tuttavia sembra convergere verso una competenza

sembrerebbe essere l'unica componente del piano locale, "caratterizzata da prescrizioni che possono essere interpretate per essere meglio applicate, ma che non possono essere negoziate"¹¹¹.

La natura regolamentare del piano appartiene pertanto a tutte le sue funzioni ed ai suoi obiettivi, in forza degli strumenti, tendenzialmente rigidi che caratterizzano la sua forma originale, il suo contenuto tecnico si esprime negli « strumenti di zonizzazione, ovvero in proposizioni disegnate e scritte »¹¹². Sia il riconoscimento di alcuni diritti e dei limiti ad essi posti nelle pratiche diffuse di uso e micro-trasformazione urbana e territoriale, che la definizione di nuovi diritti e la previsione di assetti futuri si formalizzano, nel piano, a tutte le diverse scale, in un insieme di regole. Questo sistema va dalle prescrizioni, per la tutela e la conservazione dell'esistente, a quello che definisce un nuovo assetto e detta i comportamenti dei diversi soggetti nelle trasformazioni territoriali.

3.3 Atteggiamenti strategici del piano locale. Forme di negoziazione con i privati

Inizialmente strategia nella pianificazione e pianificazione strategica si identificavano con una pianificazione di inquadramento, con forte presenza di contenuti socio-economici, relativa a tempi medio lunghi, in cui il piano assume sostanzialmente una forma processuale di organizzazione delle decisioni e dei soggetti. Per pianificazione

del piano comunale di ruoli sia programmatici che direttamente vincolanti e quindi su una duplice natura, sia di indirizzo che cogente rispetto alle trasformazioni previste.

¹¹¹ Mazza Luigi 1995 pg- 38

¹¹² Mazza Luigi, "Funzioni e sistemi di pianificazione dell'uso del suolo", in AA.VV. 1996.

strategica si intende una pianificazione strutturale, sistematica relativa ad indirizzare simultaneamente processi insediativi e socio-economici di vasti ambiti territoriali. Il piano strategico è infatti identificato con lo Structure plan americano, inglese o olandese e lo Sdau francese, contrapposto al Development plan, al local plan ed al P.O.S., in un'antinomia che rimanda a quella tra strategia e tattica¹¹³, nella contrapposizione sia tra relazioni globali e locali che tra indirizzi di lungo periodo e prescrizioni relative ad una fase temporale limitata. La scala territoriale e l'indirizzo per altre forme locali di definizione degli interventi rappresentano connotati fondamentali della pianificazione strategica, come intesa nei suoi primi approcci disciplinari¹¹⁴. In questa

¹¹³ Mazza Luigi "Funzioni e sistemi di pianificazione dell'uso del suolo" 1995, pag 36, l'autore rileva come, in una ricerca del Politecnico di Torino, per contenuti strategici del piano si siano intesi gli aspetti stabili, di lungo periodo, non negoziabili e da coordinare- verificare alla luce dei piani d'aria vasta, contrapposti a quelli operativi e cioè che tengono a regolare i rapporti pubblico/privato, (e perciò di breve periodo aggiornabili, flessibili, soggetti alla sola responsabilità locale). Ove sembrerebbe emergere "una gerarchia tra le prime e le seconde" ed "una successione temporale di scelte strategiche e regole operative", per cui il riferimento sembra rimandare alla esperienza inglese "nella distinzione tra piani di struttura(o piani strategici) e piani locali". L'autore tuttavia sottolinea come " il carattere gerarchico del modello inglese si è gradualmente indebolito con due conseguenze principali: a) la pianificazione strategica ha assunto un carattere indicativo, propositivo e flessibile rivolto a strutturare un processo decisionale dotato di una sua autonomia in quanto prodotto dalle proposte e dalle decisioni di una molteplicità di attori che la strategia cerca di far cooperare (-.....); b) la pianificazione locale, a sua volta, da un lato ha recuperato un grado relativo di autonomia e flessibilità ri, petto a quella stategica, dall'altro non ha perso i caratteri di inflessibilità di ogni pianificazione regolativa. (.....)". Anche nel caso inglese si rileva come la pianificazione strategica " abbia assunto caratteri di sistema e di processo molto diversi da quelli originari della pianificazione di struttura (.....) emerge il carattere generale e dinamico della pianificazione strategica il cui obiettivo non è produrre piani, ma decisioni".

¹¹⁴ Anche Maria Cristina Gibelli (in: Gibelli Maria Cristina- 1996) individua uan prima stagione di piani strategici organizzati su due livelli in cui " il termine strategico prescelto per qualificare questa famiglia di piani vuole segnalare l'attenzione dedicata a problemi ed ambiti di rilevanza cruciale per lo sviluppo dell'aria vasta per la quale il pianoviene predisposto e l'importanza di una precisa definizione dell'orizzonte temporale entro cui si attendono gli effetti desiderati attraverso l'implementazione dei piani stessi. Pertanto è evidente il sovraordinamento gerarchico del piano strategico rispetto alpiano locale che alle direttive del primo è tenuto ad ottemperare". Analizzando la recente revisione della legge urbanistica umbra l'autrice ritorna sulla sovrapposizione tra aspetti strutturali e strategici del piano, affermando che " troviamo delle significative innovazioni per quanto riguarda formato e procedure di elaborazione e di implementazione del Piano regolatore comunale che si articola in due sezioni: la sezione strutturale che comprende gli indirizzi strategici per la pianificazione del territorio municipale in armonia con gli indirizzi di pianificazione provinciale e regionale(.....) e una sessione di architettura urbana che riguarda le indicazione di carattere urbanistico".

tipologia di forme di pianificazione, organizzata in un sistema gerarchico, si sono identificate pianificazioni strutturali e strategica. Durante gli anni '80, è emersa, sia nei paesi anglosassoni che in Francia, in relazione ad un passaggio da politiche essenzialmente pubblicistiche a forme di negoziazione con i privati che risolvessero problemi di reperimento di risorse e complessivamente di attuazione del piano, una forma di pianificazione diversa: più deregolamentata, contrassegnata da un approccio meno sistematico, nel senso della interazione delle diverse discipline e meno totalizzante rispetto alla città ed al territorio, ma tesa a selezionarne parti, settori, sistemi.

In tale fase si è inteso, per pianificazione strategica, un'organizzazione di processi decisionali, un modo di indirizzare l'interazione di diversi soggetti, interessati dalle trasformazioni, con strumenti flessibili e da verificare nel tempo, entro una razionalità procedurale (*razionalità negoziale anche all'interno della definizione dei piani esecutivi che promuove complessivamente una pianificazione processuale*). Non ci si raccorda più necessariamente ad una determinata scala territoriale, relativa all'area vasta, ma si guarda con più attenzione alla città¹¹⁵ ed ai diversi modi di operare, anche localmente, con forme di pianificazione flessibili e negoziali. Tuttavia, dall'analisi prospettata emergono le ombre legate al sistema della

¹¹⁵ Maria Cristina Gibelli -1996 "Le risposte delle istituzioni di pianificazione e soprattutto i contributi della cultura urbanistica sono state le più diverse: -pratiche decise di flessibilizzazione degli strumenti urbanistici, in particolare promesse per favorire il riuso di aree urbane degradate o dismesse; -fortuna dei grandi progetti di architettura urbana che garantiscono tempi assai più rapidi di elaborazione e negoziazione, ma che trovano anche una legittimazione culturale nella filosofia post-moderna che legge la città come collezione di frammenti e nel "pensiero debole"; -sperimentazione di modelli più programmatici e flessibili di pianificazione-appunto i piani strategici di "seconda generazione"-dettati prevalentemente all'accresciuta competizione tra centri urbani".

pianificazione strategica, la quale avrebbe dovuto adeguare il territorio in base alle esigenze della popolazione locale. Obiettivo principale della pianificazione strategica è, o meglio dovrebbe essere, quello di indirizzare le decisioni, non definire regole di trasformazione.

Si è passati da un modello gerarchico strutturale/strategico, locale regolamentare, ad una nozione di pianificazione « vuota ». La pianificazione, il piano regolatore, non operano più attraverso assetti normativi precisi, ma diventano « bagatellanti », inadeguati, per niente rispondenti alle esigenze dell'economia e della società.

La strategia pianificatoria pertanto non si identifica più all'interno di scelte organizzative stabili e ben schematizzate, ma su elementi « variabili » che rispecchiano le esigenze quotidiane di chi vive il territorio.

Ecco che, tuttavia l'assunzione di atteggiamenti strategici entro il piano locale si scontra con due problematiche :

- 1) la difficoltà per il piano di esprimersi in maniera esclusivamente argomentativa e di indirizzo;
- 2) il difficile coordinamento delle legislazioni comunali, con quelle di carattere nazionale.

3.4 La crisi del piano regolatore generale

L'assenza di una rinnovata legge nazionale urbanistica, la crisi del piano regolatore generale di fronte alle pianificazioni differenziate, lo sdoppiamento del piano regolatore generale in una parte strutturale ed in una operativa da parte delle legislazioni regionali, la forza "onnivora"

del principio di concorrenza, le nuove funzioni assunte dalla pianificazione comunale in tema di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana, come anche la nuova funzione dell'urbanistica così come delineata in giurisprudenza, si pensi al caso Cortina d'Ampezzo, sono tutti elementi che mettono sicuramente in crisi l'idea tradizionale di piano regolatore.

Ecco che occorre interrogarsi sulla natura, sul contenuto e sull'estensione del piano regolatore generale nel quadro della rigenerazione dell'esistente in rapporto al consumo del suolo¹¹⁶.

Quest'ultimo ha posto l'attenzione verso il tema del contenuto del piano regolatore e la sua capacità espansiva che, non può più assumere il ruolo sovrano di contenitore di tutti gli interessi privati, poiché questi devono misurarsi con l'eccessivo consumo di suolo e soprattutto con gli interessi espressi da quella comunità locale.

Proprio per questo – come accade da anni in Germania – il territorio comunale si divide in territorio urbanizzato e non urbanizzato, lì dove il cuore del piano regolatore è la città, ovvero il centro abitato e le aree urbanizzate da completare o rigenerare. Sicchè, la soddisfazione e la cura degli interessi che, molto spesso non riguardano solo quella comunità, ma concernono interventi produttivi, terziari, ad iniziativa di capitali finanziari espressione di interessi extralocali, o la realizzazione di servizi, infrastrutture di area vasta, richiedono, per la loro localizzazione nel territorio non urbanizzato il

¹¹⁶ D. Donati Stato e Territorio 1926.

ricorso necessario ad accordi di pianificazione con la regione, la provincia e gli altri attori pubblici.

L'aggravio del procedimento decisionale coinvolge così attori pubblici (la regione, la provincia ad es.) meno coinvolti dalle decisioni locali. Sul tema del contenuto del Piano Regolatore Generale- indotto dal dibattito sulla proposta di legge sul consumo di suolo – sia la Regione Toscana sia l'E. Romagna hanno proceduto a più correttamente anticipare gli obiettivi a lungo termine di quella disciplina statale, intervenendo proprio sul contenuto del piano regolatore, sancendo entrambe¹¹⁷ la distinzione tra territorio urbanizzato¹¹⁸ e non urbanizzato.

Per quest'ultimo oltre ad una serie di interventi ammessi, rinviando agli accordi di pianificazione sul collaudato modello tedesco nel caso della richiesta di altri interventi di trasformazione, concentrando maggiormente l'attenzione sulla rigenerazione del territorio esistente –sulla ricostruzione del costruito come direbbe Renzo Piano – nell'ambito del territorio urbanizzato.

Il punto centrale allora, è proprio la potestà comunale di conformazione dei suoli mediante il prg, ed è proprio quest'ultimo il responsabile del consumo di suolo, ove viene determinato il fabbisogno abitativo futuribile, l'edificabilità dei suoli su tutto il territorio comunale.

¹¹⁷ La prima e la lr 65/2014 la seconda è un pdl in fase di approvazione.

¹¹⁸ La definizione di area urbanizzata è già contenuta nel testo di legge statale e ripreso dalle leggi regionali citate art.2 1 co lett.d).

Possiamo definire il piano regolatore quale “piano di carta”, da qui l’urgenza di una riforma generale che coinvolga non solo il prg nei suoi contenuti, ma tutto il sistema degli enti locali, ove quel principio di uniformità, che ancora persiste, mina alla radice qualunque riforma. Basti pensare che ancora oggi moltissimi comuni, pur essendo obbligati ai prg, dispongono del solo programma di fabbricazione.

A tal riguardo, autorevole dottrina parla di “tramonto della multifunzionalità necessaria del piano”.

Pertanto occorrerebbe riconsiderare l’impostazione della legge del 1942 e della l. 765/67 che, superando la l.2359 del 1865, ha caricato attraverso la zonizzazione il prg di oggetti e contenuti – specie per le cosiddette zone di espansione C, D ed F – che per moltissime realtà locali non hanno più ragion d’essere. Nel caso del Comune di Cortina¹¹⁹, lungamente avversato dagli interessi antagonisti tra TAR e CdS, giocato proprio in funzione dell’unitarietà dei contenuti del prg, è stato evidenziato il tramonto della multifunzionalità necessaria del piano.

E’ indubbio quindi, che si debba parlare di “fallimento” dei piani regolatori generali, per i limiti che tuttora incontrano, per la metodologia con la quale sono elaborati, per la inesistenza di un rapporto “sistematico” con i piani di scala superiore¹²⁰, ma soprattutto, per l’assenza di una loro valutazione integrata con gli aspetti socio economici e finanziari.

¹¹⁹ (CdS sent. 2710/2012)

¹²⁰ P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015.

A ciò si aggiunge, l'assenza di un quadro istituzionale in grado di adattare "l'inefficacia o meglio il cattivo funzionamento" del piano regolatore generale con le nuove realtà socio economiche.

CAPITOLO QUARTO

L'evoluzione dei rapporti fra pubblico e privato nella "gestione " del territorio

4.1 Ricostruzione storica del fenomeno in Italia

*"Il procedere per associazione tra pubblico e privato è la caratteristica maggiormente indicativa della transazione tra gli ordinamenti di ieri e quelli di domani"*¹²¹. Così un'attenta dottrina sintetizzava il rapporto tra pubblico e privato, che da sempre ha sempre rappresentato un indice importante dell'evoluzione degli ordinamenti in quanto si colloca nel più ampio rapporto tra Stato e Società.

L'integrazione dei rapporti tra la sfera pubblicistica e quella privatistica ha sempre oscillato a favore della prima, ritenuta privilegiata. Oggi invece assistiamo ad una progressiva espansione della sfera privata anche e soprattutto per ragioni economiche.

¹²¹ G.Berti, *Introduzione, in ID (a cura di), Rapporti associativi tra amministrazioni pubbliche e imprese*, Bologna, 1994, p.11.

Nel settore economico, infatti, il pubblico ed il privato hanno sempre cercato un'intesa che si è evoluta nel tempo in base alle esigenze che la storia ed il mercato dettavano¹²².

Questo tema è stato affrontato da molti giuristi¹²³, i quali hanno avuto la consapevolezza delle vicende economiche e si sono interrogati sul tema dell'economia, pervenendo a conclusioni importanti.

Nell'ambito delle attività economiche dalla prevalenza della sfera pubblica, per motivazioni storiche, politiche, sociali si è passati ad una maggiore espansione della sfera privata dovuta soprattutto ad una mondializzazione dell'economia e ad una espansione del mercato che ha comportato una diminuzione della sfera di attività economiche gestite da soggetti pubblici¹²⁴.

L'esigenza di cooperazione¹²⁵ in ambito pubblicistico tra figure soggettive pubbliche, risale alla fine dell'800¹²⁶.

Le leggi di unificazione amministrative del Regno individuavano come modello di cooperazione i consorzi tra enti pubblici¹²⁷ che

¹²² Come sottolinea S. CASSESE, Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation, in Riv. trim. dir. pubbl., 1991, p. 382 «*per capire quando, dove e perché si riduce lo Stato, bisogna capire quando, come e perché esso si sia ampliato, mai come in questo caso vichianamente, "natura di cose altro non è che nascita di esse"*».

¹²³ Si veda per tutti M.S. GIANNINI, Diritto pubblico dell'economia, Bologna, 1993.

¹²⁴ A. Di Giovanni: *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, Torino 2012.

¹²⁵ Sulla evoluzione delle forme e modi di collaborazione tra enti pubblici e privati si veda in particolare F.G. ScocA, La partecipazione azionaria quale forma di collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati, in Scritti in onore di Guido Carli, Milano, 1995, p. 169 il quale afferma che «non appare superfluo rammentare che l'esigenza di cooperazione sia stata in un primo avvertita come cooperazione fra figure soggettive pubbliche»; ID., La collaborazione tra pubblico e privato, in A. VIGNUDELLI (a cura di), Istituzioni e dinamiche del diritto. Mercato, amministrazione, diritti, Torino, 2006, p. 193 ss.

¹²⁶ A. MASSERA, *L'impresa pubblica locale in forma privata* - note minime in tema di azionariato di enti locali, in Stato ed economia, Scritti in memoria di Donatello Serrani, Milano, 1984, p. 113 ss.

¹²⁷ In materia di consorzi si vedano: S.A. RoMANO, Consorzi amministrativi, in Enc. giur. Treccani, vol. V, Roma, 1989; G. MIBLE-G. STANCANELLI, Consorzi amministrativi, in Enc. dir., 1, Milano, 1961; G. STANCANELLI, I consorzi nel diritto amministrativo, Milano, 1963; U. POTOTSCHING, Un libro sui consorzi

vengono istituiti, per sopperire alle limitazioni territoriali e patrimoniali degli enti locali rispetto alla cura degli interessi e, più specificatamente, alla erogazione dei servizi.

Principalmente le forme di cooperazione dunque nascono tra enti pubblici dello stesso tipo al fine di individuare e creare strutture organizzative più ampie per risolvere problemi tecnici ed economici: nascono così i consorzi tra comuni, province ed enti locali¹²⁸.

Il presupposto politico ed economico si rinveniva nello Stato liberale in cui vigeva il principio di separazione tra Stato e società civile¹²⁹.

Lo Stato non poteva intervenire autoritativamente soprattutto per quanto riguardava le fonti di finanziamento per la realizzazione di opere o di servizi pubblici¹³⁰.

Nel periodo dello Stato liberista, infatti, si determina una sorta di astensione dello Stato dall'azione economica e, in tale contesto, la collaborazione tra pubblico e privato non esiste se non in termini di

amministrativi, in Riv. soc., 1965, p. 393 ss.; F. BASSI, Profili giuridici dell'azienda consorziale di pubblici servizi, in Riv. trim. dir. pubbl., 1972, p. 176 ss.; F. BENVENUTI, Gli ordinamenti consortili, ed i loro sviluppi, in Atti del V Convegno ISAP, Milano, 1964, p. 95 ss.; M. DELLE DONNE, I consorzi amministrativi, Torino, 1919; E. Glzli, voce Consorzi tra enti pubblici, in Noviss. Dig. it., vol. XII, Torino, 1980.

¹²⁸ Cfr. E.M. MARENGHI, Il sistema amministrativo locale, Padova, 2004 per l'organizzazione strutturale dell'amministrazione locale, con particolare riferimento al sottosistema dei servizi pubblici locali.

¹²⁹ Come sottolinea autorevole dottrina «il rapporto tra Stato e società civile si è evoluto dalla formula della separazione studiata da C. Schmitt, a quella della c.d. integrazione politica individuata da R. Smend, che si è parzialmente mutata, dopo il secondo conflitto mondiale nel c.d. Stato sociale di diritto o ad integrazione finalizzata. Di esso, peraltro, si sono avute due varianti, quella che ha puntato sul mercato fin dal dopoguerra (caso della Germania) anticipando la formula dello "stato sociale di mercato" propria dell'Unione europea; e quella dello stato sociale qualificato in senso assistenziale (es. Francia)». Così E. PICOZZA, Le concessioni, il general contractor e la finanza di progetto, in M.P. CHITI (a cura di), Il partenariato pubblico-privato. Profili di diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione, Bologna, 2005, pp. 54-55.

¹³⁰ Per un'analisi del succedersi delle differenti fasi del rapporto tra Stato e privati valga per tutti, S. CASSESE, La nuova Costituzione economica, Bari, 2008, p. 7 ss.

rigida divisione dei ruoli. Lo Stato si occupa della realizzazione delle infrastrutture per lo sviluppo industriale, e i privati si occupano della gestione dei servizi pubblici e dei profili economici.

Il quadro finora descritto influenza anche la legge fondamentale sui lavori pubblici 30 marzo 1865, n. 2248 All. F, nella quale la fase di esecuzione è interamente disciplinata dal diritto civile ancorché con privilegio.

In questa fase i rapporti venivano gestiti attraverso forme contrattuali o attraverso atti amministrativi, tra cui le concessioni.

In dottrina insigni Autori partendo dalle questioni riguardanti l'esercizio privato di pubbliche funzioni hanno studiato attentamente la figura della concessione.

Il termine "concessione" è di origine settecentesca, e indicava gli atti di

benevolenza sovrana - *fons honorum* - con i quali si attribuiva un privilegio nel senso che si riconosceva "al beneficiario una condizione particolare, di cui altri non godeva"; si pensi, in proposito, alle materie di prerogativa della corona, quale quella dei titoli nobiliari e degli ordini cavallereschi.

La legislazione degli Stati, succedutasi nel tempo, ha conservato il termine solo come struttura logica, cambiandone tuttavia il significato, il quale oggi si estende a materie che un tempo erano rette dal diritto privato.

Quando Oreste Ranalletti esplicitò la teoria delle autorizzazioni e concessioni amministrative pensava al modello dello stato di diritto

liberale nel quale, mentre l'autorizzazione rimuoveva un limite all'esercizio di un diritto già appartenente alla sfera dell'autonomia privata del destinatario, la concessione costituiva *ex novo* o trasferiva al destinatario medesimo un diritto o comunque una facoltà che *ipso iure* egli non poteva possedere e la cui titolarità era esclusivamente dello Stato¹³¹.

Tale dogmatica si attagliò particolarmente bene sia al settore delle opere pubbliche, sia, successivamente, al settore dei pubblici servizi.

Infatti, quanto alle prime non bisogna dimenticare che per effetto del ritardo della rivoluzione industriale in Italia le grandi reti infrastrutturali (ferrovie e strade) furono realizzate solo nella seconda metà dell'800 quando cioè lo Stato era diventato unitario e quindi vi era un unico ordinamento giuridico.

Ciò spiega benissimo l'enorme fortuna della formula concessoria che originariamente prevedeva non solo la realizzazione, ma anche la gestione delle opere pubbliche da parte dei privati finanziatori.

Vi era chi¹³² qualificava i concessionari di servizi pubblici amministrazioni statali indirette o organi indiretti e chi, rifacendosi ad un concetto ampio di sostitizione, individua un rapporto di identità tra

¹³¹ Cfr. O. RANELLETTI, Concetto e natura delle concessioni e autorizzazioni amministrative, in *Giur. it.*, 1894, 1V, p. 7; ID., Capacità e volontà nelle autorizzazioni e concessioni amministrative, in *Riv. it. sc. giur.*, 1894, XVII, 3, p. 315 ss., ID., Facoltà create dalle autorizzazioni e concessioni amministrative, in *Riv. it. sc. giur.*, 1985, XIX, p. 3.

¹³² Così E. PRESUTTI, Istituzioni di diritto amministrativo italiano, Roma, 1917, p. 330 ss.; G. ZANOBINI, L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo*, vol. II, p. III, Milano, 1920, p. 235 ss. il quale affermava che proprio nella concessione di servizi pubblici viene trasferita al privato «una parte delle facoltà proprie dell'ente pubblico» e per questa attribuzione il privato viene qualificato come organo indiretto dell'amministrazione pubblica.

l'attività di cui è titolare un soggetto e l'attività esercitata dal privato che lo sostituisce¹³³. In questo contesto i compiti dello stato possono essere svolti per suo conto da altri soggetti, attraverso strumenti sia pubblicistici, come la concessione, che privati¹³⁴.

Secondo M.S. Giannini ", nei rapporti concessori i soggetti privati che esercitano funzioni e servizi pubblici adottano atti amministrativi i cui risultati finali vengono imputati all'amministrazione concedente, mentre gli effetti finali dell'atto in sé sono imputati allo stesso soggetto.

La giurisprudenza ha da subito preferito applicare al rapporto patrimoniale le norme sulle obbligazioni e, poi, quelle sui contratti, delineando così la figura della "concessione contratto". La Corte di Cassazione con sentenza 12 gennaio 19103 afferma che la concessione o, meglio, il procedimento concessorio consta di due momenti giuridici distinti e precisamente: a) un "atto di sovranità"; b) una «vera e propria stipulazione di contratto» di diritto privato, per la disciplina degli aspetti di carattere patrimoniale.

Anche la dottrina ha sposato la tesi sostenuta dalla giurisprudenza, sicchè ha elaborato una dogmatica degli atti negoziali della pubblica amministrazione e del rapporto tra l'atto amministrativo e il contratto.

In buona sostanza, i due atti sono strettamente collegati, atteso che l'annullamento del provvedimento concessorio a monte riverbera i propri effetti sulla concessione-contratto a valle che diviene inefficace e

¹³³ Sul tema cfr. M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova, 2005.

¹³⁴ M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., p. 1142 ss.

non viceversa, spiegandosi così la scelta di devolvere alla giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo le controversie tra concedente e concessionario, ex art. 5 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, ora art. 133, comma I, lett. b), Codice del Processo Amministrativo approvato con D.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104, comprendendo sia la concessione dei beni che dei servizi pubblici¹³⁵. Tale ipotesi, come è noto, è stata poi estesa anche agli atti e rapporti della concessione di sola costruzione ovvero della concessione di costruzione e gestione.

Venne, dunque, elaborata dalla dottrina contemporanea la figura della concessione-contratto, una fattispecie composita, costituita da un atto amministrativo unilaterale ed un contratto intercorrente tra la stessa amministrazione concedente e il concessionario¹³⁶.

Non bisogna dimenticare che la prima legge organica che scinde la concessione di sola costruzione dall'esercizio risale solamente al 1929 e ciò, perché al regime fascista ripugnava l'idea che la gestione fosse affidata ai privati anziché ai propri apparati.

Fin dall'origine la dottrina colse la differenza del sistema delle concessioni rispetto a quello degli appalti nella c.d. esecuzione indiretta

¹³⁵ Sulla concessione di servizi pubblici si veda: G. PERICU-A. ROMANO-V. SPAGNUOLO-VIGORITA (a cura di), *La concessione di pubblico servizio*, Milano, 1995; E. BRUTI LIBERATI, I poteri dell'amministrazione nel rapporto di concessione di pubblico servizio, in *Dir. amm.*, 1993, p. 505 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Riflessione sull'oggetto e sugli effetti della concessione di servizio pubblico*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 113 ss.; G. GRECO, *Le concessioni di pubblici servizi tra provvedimento e contratto*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 931 ss.; F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Appalti pubblici di servizi e concessioni di servizio pubblico*, Padova, 1998; R. CAVALLO PERIN, *La struttura della concessione di servizio pubblico locale*, Torino, 1998.

¹³⁶ G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, in *AA.Vv. Sistema del diritto amministrativo italiano*, Torino, 2003, p. 9 ss. Sulle concessioni amministrative è obbligato il rinvio a M. D'ALBERTI, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981; sul tema si veda anche D. SORACE-C. MARZUOLI, voce *Concessioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, 1989, p. 280 ss.; B. MAMELI, *Concessioni amministrative*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. II, Milano, 2006, p. 1111 ss.; F. GULLO, *Provvedimento e contratto nelle concessioni amministrative*, Padova, 1965.

rappresentata dalla concessione rispetto ai sistemi di esecuzione diretta rappresentati dagli appalti ¹³⁷.

Anche questa differenza sottolineava e sottolinea che la pubblica amministrazione italiana, per quasi un secolo e mezzo ha considerato l'appaltatore come mero locatore di opera e non come una figura di collaborazione istituzionale della p.a.

Sintetizzando: non lo ha considerato un partner, bensì un mero strumento per la realizzazione di interessi pubblici di esclusiva pertinenza della medesima amministrazione.

È noto che, quando la complessità dell'opera rendeva necessario il conferimento di pubbliche funzioni e/o servizi, la dottrina è ricorsa dapprima allo strumento della delegazione (ad esempio delle procedure esproprio o anche nell'appalto pubblico) e successivamente, appunto, a quello della sostituzione mediante concessione nell'esercizio di pubblici poteri.

In altri termini, l'enfatizzazione del rapporto di subordinazione speciale anziché di collaborazione paritaria ha finito da un lato per deresponsabilizzare il concessionario e dall'altro per renderlo vero ed unico arbitro delle sorti della concessione in grado di premere, se non addirittura di condizionare.

Sorprende sotto questo profilo che la stessa teoria che acutamente aveva introdotto la tesi dell'evidenza pubblica negli appalti, viceversa, a proposito delle concessioni di opere e di servizi, si è limitata ad una

¹³⁷ Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo il divenire nell'ordinamento giuridico*, 2006 cit., pp. 446-447.

concezione del provvedimento concessorio quale provvedimento organizzativo razionalizzando così la visione globale della c.d. esecuzione indiretta dell'opera pubblica.

Se tale teorica è comprensibile in chiave ideologica dello Stato sociale di diritto ed in un regime di stretta economia mista (di talché l'imprenditore privato o misto diventava una sorta di braccio operativo della p.a.).

Sotto questo profilo, peraltro, la visione tradizionale della concessione ha comportato influssi notevoli anche sulla qualificazione giuridica del contratto sia per quanto riguarda la concessione di costruzione e gestione sia per quanto riguarda la concessione di servizi.

Infatti, proprio partendo dalla originaria qualificazione traslativa e/o costitutiva di diritti e di potestà di cui la pubblica amministrazione è l'esclusiva titolare, sia la dottrina che la giurisprudenza hanno svilito l'importanza del contratto di concessione assegnandogli un ruolo meramente strumentale rispetto al provvedimento e al procedimento concessorio.

Il ragionamento giuridico seguito è molto semplice: mentre nell'appalto vi è sì la rilevanza pubblica dell'oggetto, ma il contratto resta un contratto di scambio di cosa contro prezzo a carattere totalmente sinallagmatico; nella concessione l'oggetto è rappresentato, come nel provvedimento amministrativo, dalla cura di un interesse pubblico da cui il *nomen iuris* di contratto ad oggetto pubblico. Di conseguenza se il provvedimento viene annullato o revocato e quindi si ritiene che la pubblica amministrazione abbia commesso delle

illegittimità nella individuazione dell'interesse specifico da curare attraverso il contratto di concessione; il contratto medesimo non può che perdere efficacia istantaneamente per un fatto di illegittimità derivata dalla illegittimità del provvedimento di affidamento.

In altri termini, se nella fattispecie dell'appalto pubblico vi è un rapporto di presupposizione e di pregiudizialità tra provvedimento e contratto, nella fattispecie della concessione vi è addirittura un rapporto di strumentalità.

Diviene così evidente³⁶, la differenza sostanziale tra la visione nazionale-provinciale della concessione e quella europea nella quale la stessa Corte di Giustizia molto lapidariamente attribuisce al contratto di concessione natura esclusivamente negoziale.

Nell'evoluzione storica, la necessità per l'amministrazione di gestire delle imprese, ha condotto alla creazione di nuovi modelli organizzativi pubblici: le Aziende Autonome dello Stato, le Aziende municipalizzate e le Aziende speciali dello Stato.

Le prime aziende statali determinano per la prima volta la coesistenza collaborativa e competitiva di imprese pubbliche e private.

Indubbiamente le Aziende municipalizzate erano le forme organizzative maggiormente utilizzate trattandosi di organismi costituiti dai comuni per l'impianto e l'esercizio diretto dei servizi per la comunità locale: si trattava di articolazioni o organi dell'amministrazione comunale dotate di capacità sostanziale e processuale ma prive di personalità giuridica.

La disciplina relativa alle aziende municipalizzate era dettata dal T.U sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (R.D. n. 2578/1925) il quale riconosceva una autonomia organizzativa e contabile alle aziende municipali, che si caratterizzava per alcune peculiarità tra le quali la circostanza che era dotato di una sua legittimazione negoziale e processuale, era amministrata dai propri organi, operava con propri mezzi e personale e aveva una propria contabilità ed un proprio bilancio.

Tali modelli organizzativi furono i precursori di quei soggetti denominati "enti pubblici economici", enti di natura pubblica istituzionalmente operanti in base alla disciplina privatistica⁸. In questo modo anziché dare luogo alla costituzione di nuove figure soggettive, si sono utilizzati strumenti di collaborazione di tipo convenzionale che consentono la cooperazione tra amministrazioni.

Si tratta pur sempre di relazioni di scambio tra pubblico e privato nei quali il pubblico persegue un interesse pubblico, il privato rende delle prestazioni dietro corrispettivo o altra forma di utilità.

La dinamica è puramente negoziale e sinallagmatica, dato che è sempre il soggetto pubblico che resta titolare delle attività e ne è responsabile anche se si serve delle prestazioni dei privati per perseguire i suoi obiettivi.

La legittimazione di questi rapporti tra pubblico e privato si rinviene anche in alcuni principi espressi nella nostra Carta Costituzionale.

Innanzitutto negli artt. 2 e 3 Cost. si fondano i principi generali della solidarietà; nel dettaglio l'art. 2, riconosce l'uomo e i suoi diritti *«sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»*.

Ma, soprattutto, con l'art. 41, commi 2 e 3 iniziano a intravedersi i fondamenti di una collaborazione pubblico privata: al comma 2 è previsto che l'iniziativa economica *«non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà alla dignità umana»* e al comma 3 che *«la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali»*¹³⁸, Nei primi 25 anni della Costituzione si pensò che tale effetto si potesse raggiungere con strumenti di tipo autoritativo.

Infatti in questo periodo trova larga applicazione la programmazione di tipo imperativo, soprattutto nel settore urbanistico¹³⁹.

La programmazione viene intesa come uno strumento per qualificare e strutturare gli obiettivi da perseguire¹⁴⁰, e,

¹³⁸ La rilevanza della collaborazione pubblico-privata sembra confermata dal Progetto di legge A.C.4144-A n. 476/1 approvato in Commissioni Affari Costituzionali il 22 settembre 2011 sulla modifica agli artt. 41, 45, 97 e 118, comma 4, Cost. Tale disegno, infatti, novella interamente l'art. 41 Cost., estendendo la garanzia costituzionale della libertà dell'iniziativa economica privata alla libertà dell'attività economica, da intendersi quale successivo momento di svolgimento connesso intrinsecamente alla fase iniziale di scelta dell'attività stessa. Nel comma 3 scompare il riferimento all'attività economica pubblica, per far riferimento più in generale alle attività economiche disciplinate da leggi e regolamenti al fine di impedire la formazione di monopoli pubblici e privati.

¹³⁹ G.M. ESPOSITO, Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato, Padova, 2002.

¹⁴⁰ Cfr. R. DI PASSO, La programmazione economica, in P. TARICCI (a cura di), Appunti per un manuale di diritto pubblico dell'economia, Roma, 1996, p. 370 ss.

contestualmente come strumento di coordinamento dei soggetti e delle funzioni.

Alla teoria della separazione era seguita la teoria della integrazione politica, per cui era sempre il potere politico che aveva l'ultima parola in tema di programmazione. Il potere politico mediante lo strumento dei piani "governava" e "decideva" dell'economia e del mercato, conformando alle proprie scelte (programmatiche e politiche) l'iniziativa economica privata¹⁴¹.

Una prima svolta in questo scenario si ebbe con le leggi sull'intervento straordinario del Mezzogiorno con le quali si iniziava a parlare di accordi di programma sostitutivi e di programmazione imperativa. La programmazione negoziata, in passato denominata contrattazione programmata, infatti, nasce nella normativa dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno¹⁴².

In particolare, con la delibera CIPE del 18 febbraio 1968 veniva prevista la costituzione di un Comitato dei Ministri e di un Comitato tecnico per la consultazione delle imprese e per la contrattazione degli

¹⁴¹ Così G.M. ESPOSITO, Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato, cit., p. 55. Sulla pianificazione urbanistica ed edilizia più in generale cfr. G. MORBIDELLI, voce Pianificazione territoriale ed urbanistica, in Enc. giur. Treccani, vol. XXIII, Roma, 1990, p. 45 ss.; V. MAZZARELLI, L'urbanistica e la pianificazione territoriale, in La disciplina dell'economia, in S. CASSESE (a cura di), Trattato di diritto amministrativo, Milano, 2003; P.L. PORTA-LURI, Poteri urbanistici e principio della pianificazione, Milano, 2002; P. URBANI, Pianificare per accordi, in Riv. giur. ed., 2005, p. 177 ss.; P. URBANI-S. CIVITARESE MATTEUCCI, Amministrazione e privati nella pianificazione urbanistica, Torino, 1995; G. PAGLIARI, Gli accordi urbanistici tra P.A. e privati, in Riv. giur. urb., 2008, p. 450 ss.; E. PICOZZA, Procedimenti di pianificazione urbanistica ed impugnabilità degli atti, in Le Regioni, 1984, p. 1024 ss.

¹⁴² R. FERRARA, La programmazione "negoziata" tra pubblico e privato, in Dir. amm., 1999, p. 429 ss.; A. CONTIERI, La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi, Napoli, 2000; P. D'ANGIOLILLO, Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale, Napoli, 2009; A. BARONE, Urbanistica consensuale, programmazione negoziata e integrazione comunitaria, in Riv. it. dir. pubbl. com., 2001, p. 261 ss.; F. PELLIZZER-L. ZANETTI, La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici, in Le istituzioni del federalismo. Regione e governo locale, 1999, p. 301 ss.

incentivi relativi ai programmi di investimento da realizzarsi a cura delle stesse imprese. Con successiva delibera CIPE del 30 ottobre 1969 veniva precisato che la contrattazione programmata poteva essere definita sia su iniziativa dei privati che degli organi della programmazione per lo sviluppo del Mezzogiorno.

È con la legge 6 ottobre 1971, n. 853 che per la prima volta il legislatore si occupa della c.d. "contrattazione programmata" attribuendo all'ex Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno la competenza a concedere i relativi incentivi.

Un altro passo avanti si compie con la delibera CIPI del 16 luglio 1986 che definisce la contrattazione programmata come strumento preordinato al più efficace coinvolgimento dei gruppi industriali nazionali o internazionali nella realizzazione delle azioni integrate previste dal Programma triennale per il riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno.

I primi tentativi di programmazione contrattata arrivano nel 1960. Solo da allora si potrà iniziare a parlare di collaborazione tra pubblico e privato.

Le prime forme di collaborazione si rinvengono nei piani di lottizzazione, disciplinati dall'art. 28 della legge n. 1150/1942 come modificato dalla legge n. 765/1967, attraverso i quali i privati presentano al comune un piano in sostituzione del mancato piano di programma pubblico di attuazione del piano urbanistico di base. Ed ancora nei piani per l'edilizia economica e popolare riformati con la legge 18 aprile 1962, n. 167.

Come sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, tali piani sono strumenti di programmazione amministrativa con più funzioni: da un lato, al pari del piano di lottizzazione, pongono indirizzi, limiti e prescrizioni all'attività edilizia dei privati senza incidere sulla proprietà privata degli immobili; dall'altro esplicano la funzione loro propria che è quella, in quanto programma di interventi pubblici, di realizzare nuovi alloggi di edilizia economica e popolare, con conseguente idoneità ad incidere sulla proprietà privata¹⁴³. Sempre nell'ambito dei programmi e coordinamento dell'edilizia economica e popolare con l'art. 35 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 vengono introdotte le convenzioni di aree e interventi ¹⁴⁴.

Assume particolare rilevanza in questa evoluzione la programmazione negoziata di cui all'art. 2, comma 203, della legge n. 662/1996 che rappresenta uno strumento di raccordo tra la attività di

¹⁴³ " Cfr. TAR Umbria, Perugia, 13 luglio 1998, n. 720.

¹⁴⁴ Ai sensi del comma 8 del citato art. 35 «*La convenzione deve prevedere:*

- a) il corrispettivo della concessione e le modalità del relativo versamento, determinati dalla delibera di cui al settimo comma con l'applicazione dei criteri previsti dal dodicesimo comma;*
- b) il corrispettivo delle opere di urbanizzazione da realizzare a cura del comune o del consorzio, ovvero, qualora dette opere vengano eseguite a cura e spese del concessionario, le relative garanzie finanziarie, gli elementi progettuali delle opere da eseguire e le modalità del controllo sulla loro esecuzione nonché i criteri e le modalità per il loro trasferimento ai comuni od ai consorzi;*
- c) le caratteristiche costruttive e tipologiche degli edifici da realizzare;*
- d) i termini di inizio e di ultimazione degli edifici e delle opere di urbanizzazione;*
- e) i criteri per la determinazione e la revisione periodica dei canoni di locazione, nonché per la determinazione del prezzo di cessione degli alloggi, ove questa è consentita;*
- f) le sanzioni a carico del concessionario per l'inosservanza degli obblighi stabiliti nella convenzione ed i casi di maggior gravità in cui tale inosservanza comporti la decadenza dalla concessione e la conseguente estinzione del diritto di superficie;*
- g) i criteri per la determinazione del corrispettivo in caso di rinnovo della concessione, la cui durata non può essere superiore a quella prevista nell'atto originario».*

coordinamento dell'amministrazione ed il coinvolgimento dei soggetti privati¹⁴⁵

Tale istituto esalta la collaborazione tra soggetto pubblico e soggetto privato in quanto consente all'amministrazione di ricorrere a figure convenzionali nelle quali far rientrare sia la partecipazione di altre amministrazioni sia di soggetti privati che possono trarre interesse dalla realizzazione degli interventi e degli obiettivi pubblici.

4.2 Prospettive Future. Nuovi Modelli Economici. Nuove Esigenze Sociali

Le società di trasformazione urbana rappresentano l'unico tentativo di risposta alla riconosciuta limitatezza dei piani regolatori locali.

In base alle teorie su cui si fonda il nuovo paradigma "i modelli economici, ma anche i modelli istituzionali seguono - *rectius* dovrebbero seguire i suggerimenti che provengono dalle nuove esigenze sociali.

Lo scopo non è solo quello di rendere attuale un sistema ormai arcaico, ma anche concentrarsi su un nuovo modo di concepire

¹⁴⁵ In dottrina è stato evidenziato che tale istituto, esistente da tempo nell'ordinamento italiano è particolarmente interessante, in quanto capace di dare una collocazione precisa e sistemica ad ogni singola azione di partenariato. Così M. GRECO, Il partenariato pubblico-privato (PPP): opzione o necessità?, in Non profit, 2009, p. 65 ss. Sui piani di lottizzazione si rinvia per tutti a A. CROSETTI, voce Piano di lottizzazione, in Noviss. Dig. it., appendice, vol. V, Torino, 1984.

l'economia e l'urbanistica locale.¹⁴⁶ L'economia diventa "circolare"¹⁴⁷. La dimensione di "circolarità" assume rilievo anche come principio per le politiche urbane non solo per la molteplicità degli interessi ad esso sottesi, quanto soprattutto per il mutamento di approccio che ne scaturisce e che sollecita una riflessione sulle sue coordinate generali, implicanti una ridefinizione del ruolo della società civile, oltre che dei Poteri dello Stato¹⁴⁸.

L'importanza che le città attualmente ricoprono all'interno dell'assetto

economico globale e la stessa emergenza delle questioni urbane, le quali reclamano la definizione di programmi in linea con le sfide connesse alla transizione, al generale modello di economia circolare, giustificano il forte impulso dato a studi ed analisi multi e transdisciplinari volti a proiettare, nella logica del nuovo modello, la configurazione delle c.d. città del futuro, con una visione sistemica ed un approccio olistico alla gestione urbana¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Così facendo si possono creare nuove imprese e nuovi posti di lavoro secondo la tesi dell'economista belga G. PAULI.

¹⁴⁷ Eugenio Picozza - Aristide Police-Giuseppe Andrea Primerano - Rosa Rota - Angelo Spina :*"Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica"*, G. Giappichelli Editore.Torino, 2019.

¹⁴⁸ De LEONARDIS, *op. cit.*, 201, la prospettazione del passaggio ad uno "Stato circolare" che andrebbe ad affiancarsi alle tradizionali nozioni di Stato liberale, di Stato di polizia e Stato del benessere.

¹⁴⁹ La dottrina urbanistica individua due percorsi all'interno della pianificazione: la pianificazione fisica e quella economica. La prima si rappresenta attraverso il processo di definizione armonica degli usi del suolo, dei prodotti edilizi e degli insediamenti urbani, rapportati al soddisfacimento delle necessità pubbliche e avendo come obiettivo il coordinamento degli aspetti inerenti il territorio (per quanto riguarda le politiche settoriali con la pianificazione urbanistica a livello di comune). La seconda invece si può intendere come l'insieme di tutte le politiche economiche che hanno incidenza a livello territoriale, indirizzate verso obiettivi di sviluppo economico su scala regionale e riguardando politiche settoriali e regionali per correggere possibili squilibri territoriali. Da ciò risulta evidente la forte incidenza della pianificazione economica sulla pianificazione territoriale. Cfr. E. PETRONCELLI, *Pianificazione territoriale: Principi e fondamenti*, Liguori, Napoli, 2002; B. ZANON, *Territorio, ambiente, città: Il territorio della sostenibilità*, Alinea, Firenze, 2008.

Il territorio e la città sono visti, infatti, come sistemi complessi in continuo mutamento, costituiti da sistemi sociali e sistemi urbani strettamente interdipendenti e inseparabili, soggetti a cicli di continuo cambiamento e adattamento che li rendono dinamici per definizione. Secondo questo approccio possiamo introdurre un concetto nuovo, la *resilienza* diventa uno degli strumenti per garantire la *sostenibilità* dell'ecosistema urbano nel lungo periodo¹⁵⁰.

4.3 Costituzione economica. Lo Stato si avvicina all'economia. L'evoluzione storica delle società miste. La frammentarietà della disciplina prima del dlgs. 267/2000

Affinchè lo Stato riesca a mantenere gli impegni assunti nei confronti dei cittadini, delle comunità locali, erogando i giusti servizi pubblici deve dirigersi verso nuovi modelli associativi privatistici.

Riguardo alla c.d. Costituzione economica (art. 35-47), si è da più parti prospettata la necessità di elaborare leggi di revisione costituzionale, incorporanti i seguenti principi generali: “Un divieto rigoroso per lo Stato e gli enti pubblici territoriali di possedere o

¹⁵⁰ Cfr. tra i molteplici documenti e report analizzati fondamentale il riferimento allo studio “*Cities in the Circular Economy: an initial exploration*” (Ellen MacArthur Foundation, 2017), in cui si analizzano i benefici che un'economia circolare potrebbe fornire ai centri urbani. La Fondazione propone di adottare i principi dell'economia circolare per rigenerare il tessuto urbano verso una nuova situazione di prosperità concepita a beneficio delle imprese, della società e dell'ambiente. Tra i pilastri costitutivi della città circolare sono indicati: sistemi energetici resilienti, rinnovabili, localizzati e distribuiti che consentono un uso energetico efficace; un sistema di mobilità urbana accessibile ed efficace, di tipo multimodale che incorpora il trasporto pubblico; trasporti elettrici, condivisi e automatizzati, ma anche progettazione del veicolo indirizzata verso la rigenerazione, la durata, l'efficienza, la facilità di manutenzione e la riduzione degli incidenti.

controllare, al di fuori del campo ristretto dei servizi sociali e di altri pochissimi casi, imprese di produzione di beni ed erogazione di servizi”. Dovrebbe, cioè, essere scritto in Costituzione un limite alla produzione industriale da parte dello Stato, per costringere lo stesso alla dimissione rapida del patrimonio di imprese che attualmente controlla e per impedire suoi ripensamenti.

Parallelamente si è venuta svolgendo la vicenda relativa alla capacità giuridica di diritto privato dello Stato e degli altri enti pubblici e, per derivazione, all’uso di strumenti tipici di diritto privato, e cioè la società per azioni, che gli stessi possono adoperare, per i loro interventi in settori di attività economiche, come quello dei servizi pubblici.

E’ indubbio che gli Enti pubblici, a cominciare dallo Stato, abbiano una piena e generale capacità giuridica.

Già l’art. 2 del Codice civile del 1865 prevedeva che: *“I comuni, le province [...] sono considerati come persone e godono dei diritti civili secondo le leggi e gli usi osservati dal diritto pubblico”*. In modo sostanzialmente analogo si esprime l’art. 11 del vigente Codice Civile del 1942. La norma infatti è stata sempre interpretata attributiva di una capacità generale, salvo le limitazioni derivanti dalla natura dell’ente e quelle derivanti da disposizioni di carattere particolare¹⁵¹.

¹⁵¹ La legge in realtà non detta una regola precisa in tema di capacità giuridica degli enti collettivi, essa cioè non precisa se nel nostro ordinamento debba loro riconoscersi capacità giuridica generale, ovvero circoscritta nell’ambito dello scopo specifico che essi intendono realizzare. La tesi prevalente è quella che estende agli enti collettivi il principio della capacità giuridica generale, stabilito per i singoli dall’art. 1 comma 1, c.c. Tuttavia, pur avendo carattere generale, la capacità giuridica degli enti locali incontra limiti di indole naturale in relazione a tutti i rapporti giuridici che presuppongono un organismo fisico. Per altri aspetti, invece la capacità giuridica degli enti collettivi risulta addirittura più estesa di quella delle persone fisiche. Quanto poi alla capacità di agire degli enti collettivi, le opinioni dottrinali sono

Ovviamente si è dedotto che la Pubblica Amministrazione può agire *iure privatorum*, ma sempre per il perseguimento dei suoi fini di pubblico interesse. Tra i mezzi considerati, anche le società commerciali ed, in primo luogo, le s.p.a.

Questo strumento è stato ampliato ed enfatizzato con l'intervento dello Stato nell'economia. E' agli anni trenta che bisogna ascrivere la nascita dell'I.R.I. ed ai decenni successivi i fasti delle partecipazioni statali¹⁵².

Lo strumento privatistico risolveva, però, un problema formale. Rimaneva quello sostanziale dell'azione più o meno diretta della P.A., per la soddisfazione dei bisogni collettivi, dei suoi pregi, dei suoi limiti e, soprattutto, della sua degenerazione burocratica e partitocratica.

Sempre sul piano formale, però, il problema era affrontato e risolto con grande sistematicità e con grande liberalità dal codice civile che, in una sezione del libro V, intestata a "Delle società con partecipazione dello Stato o degli enti pubblici", conteneva tre articoli:

contrastanti: vi è propende per un'incapacità legale di agire dell'ente collettivo e per la conseguente necessità di individui che agiscano in suo luogo e suo nome, operando quali rappresentanti legali dell'ente incapace. Secondo la c.d. "teoria organica", i suddetti individui dovrebbero qualificarsi non già come rappresentanti, ma come organi dell'ente collettivo. La tesi prevalente oggi è nel senso che la capacità di agire, essendo strettamente legata ad un giudizio sull'attitudine del soggetto a manifestare coscientemente e consapevolmente la propria volontà, è nozione riferibile esclusivamente alle persone fisiche e quindi non estensibile agli enti collettivi. Si può allora correttamente parlare di una capacità di agire degli enti che fungono da organi dell'ente collettivo, ma l'attribuzione a quest'ultimo degli atti posti in essere dai suoi organi, che risultano capaci di agire avviene tramite un meccanismo di imputazione giuridica degli atti compiuti.

¹⁵² D.Albergo, *Le partecipazioni statali*, Milano, 1960; Cassese, *Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione*, Milano, 1962; Galgano, *Le s. p. a. in mano pubblica*, in *Le Società per azioni*, Bologna, 1974, Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, 1975; Massera, *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, Bologna, 1978; Vesperini, *La riforma delle partecipazioni statali*, Milano, 1985; Cassese, *Risanamento e riordino delle partecipazioni statali. Diagnosi, critiche, idee*, Milano, 1986; Police, *Dai concessionari di opere pubbliche alle società per azioni di diritto speciale: problemi di giurisdizione*, in *Riv. Dir. Proc. Amm.*, 1995, 158.

2458, 2459, 2460, nei quali, con l'argomento di attribuire agli enti pubblici azionisti di una s.p.a. alcuni privilegi (a nomina diretta di amministratori e sindaci), in realtà si presupponeva e quindi si legittimava lo strumento azionario da parte della P.A.

La norma del codice parlava (e parla) dell'ipotesi in cui "lo Stato o gli enti pubblici hanno partecipazioni in una società per azioni": non vi sono condizioni e limiti. Ciò ricordato al principio già richiamato della capacità giuridica potenzialmente generale delle persone giuridiche pubbliche, portava alla conclusione della libertà pressochè incondizionata dell'uso dello strumento societario, sia pure nell'ambito funzionale e territoriale di ogni ente. Su questo d'altronde conveniva gran parte della dottrina e della giurisprudenza.

Questa piena autonomia, naturalmente, non risolveva il problema dell'azione più o meno oppressiva della mano pubblica nell'economia; ma era rimesso alla discrezione di ogni ente, spaziare dalla partecipazione totalitaria a quella minoritaria, alla stipula di patti parasociali.

La scelta del partner privato apparteneva alla fase procedimentale prenegoziale: era retta, ovviamente, dalle norme pubblicistiche del settore e cioè, secondo l'interpretazione prevalente, seppur efficacemente contrastata, soprattutto in sede giudiziaria, dalla più ampia discrezionalità dell'ente, in assenza di disciplina specifica.

In questo panorama sostanzialmente liberista, in cui però già si collocava la normativa europea, per il rispetto della libera circolazione e della concorrenza, soprattutto, per la scelta del *partner* privato, si

inserisce la norma dell'art. 22 l. 142/90 la quale, specificando le forme con cui gli enti locali possono affrontare la gestione dei pubblici servizi di loro competenza, enumera, alla lettera e) la "società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuno, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati".

Ad essa è poi seguita la legge 498 del 1992, che ha previsto, viceversa, anche la partecipazione pubblica minoritaria ed, ancor più recentemente, il regolamento n. 533/96¹⁵³, quest'ultimo limitatamente alle s.p.a. per la gestione dei servizi. Sul tema ovviamente ci sono molteplici dubbi interpretativi. Innanzitutto, una notazione al termine "società miste" che richiama la partecipazione nello stesso organismo giuridico societario, di pubblico e privato. Altre volte, la stessa terminologia designa la partecipazione di imprese di stati diversi oppure di settori produttivi tra loro lontani; comunque di soggetti di diversa natura.

Spesso, inoltre nella moderna fraseologia si sente parlare di *Join ventures*.

Sul piano sostanziale invece si può notare come da una situazione di grande libertà, come quella derivante dal Codice Civile, si è passati ad

¹⁵³ Sul regolamento 533/96 v. l'importante parere dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato n. 90/96 del 19/05/1996 pubblicato in *Cons. Stato*, 1996, 1640 ss. In esso viene ribadito: 1) la differenza tra la gestione in concessione ai privati e quella mediante società miste; 2) che la procedura di evidenza pubblica è necessaria solo per la scelta del partner privato e non anche per l'affidamento del servizio alla s.p.a., che discende viceversa automaticamente dalla decisione dell'Ente; 3) che è legittimo prevedere anche l'affidamento per l'esecuzione dei lavori per le opere necessarie al corretto svolgimento dei servizi, purché il valore delle opere non sia superiore a quello della prestazione principale; 4) che è legittimo l'emanazione del regolamento solo per le società miste di servizi, rinviando quello per le opere pubbliche ad un atto successivo, 5) che l'interesse del Comune comporta limiti funzionali non meramente territoriali per la costituzione della società. Cft. GIANPAOLINO, *La costituzione delle società a partecipazione pubblica locale per la gestione dei servizi pubblici e autonomia privata degli enti pubblici territoriali*, in *Giur. Comm.* XXII, 6, 1995, 998 SS.; VENCHI CARNEVALE, op. cit. 107 ss.

una situazione in cui la disciplina (prima del dlgs 267/2000) era minuta, analitica, tant'è che si è dovuti ricorrere al regolamento.

Da quanto fin qui evidenziato si evince innanzitutto un contrasto con i principi costituzionali di tutela delle autonomie. Certamente è contrario alle declamazioni di automatismo e federalismo che tutte le forze politiche fanno continuamente e, forse con lo stesso principio di sussidiarietà dell'Unione Europea. Seppur vale la regola generale secondo cui la libertà è sacra, tuttavia nel nostro caso, già il Consiglio di Stato, con un parere del 1985 (I sez., 1 febbraio 1985, n. 130) e con una decisione del 1988 (V sez., 14 dicembre 1988, n. 818), aveva individuato con esattezza i limiti derivanti dalla natura dell'ente, dai suoi compiti istituzionali, dall'ambito territoriale.

Anche la necessità della procedura di evidenza pubblica nella scelta del partner privato e la conseguenziale affermazione che non occorreva esperire una nuova gara per l'affidamento della concessione, svolgendosi il confronto concorrenziale già nel primo momento, erano un patrimonio acquisito nella dottrina, nella giurisprudenza e nella prassi, derivando, oltretutto, da sviluppi di principi già insiti nel sistema e da quelli della legislazione europea¹⁵⁴.

Anche in questo caso si evince un eccesso di legislazione, piuttosto che fornire ai soggetti dell'ordinamento facoltà e poteri, li ha ridotti

¹⁵⁴ Secondo la Corte d'Appello di Milano, I sez., civ. 24 giugno 1995 n. 708, in *Cons. Stato 1995, 1131*, con nota di Grella, la necessità delle procedure ad evidenza pubblica, per la scelta del partner privato s'impone quando la partecipazione dell'ente è minoritaria, ma non anche quando è maggioritaria. Cfr. LONGO, *Il problema della scelta del contraente concessionario di pubblico servizio, società per azioni*, in *Cons. Stato, 1995, 1813* ANDREANI, *Questioni nuove nella recente legislazione in tema di società di capitali con partecipazione degli enti locali*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras, 1996, 57 ss.*

secondo una logica burocratica e statale che poi ingenera l'esigenza di sempre nuove norme, per correggere o integrare quelle precedenti. Basti pensare alla necessità di promuovere una nuova legge del 1992 al fine di correggere quella del 1990 che aveva stabilito, l'obbligo della partecipazione pubblica maggioritaria. Due leggi per tornare, sul singolo punto, al previgente regime di autonomia.

Così è per le discussioni sulla possibilità che l'ente locale partecipi ad una s.r.l., anziché ad una s.p.a.. Prima, si poteva fare, essendoci un regime di autonomia negoziale piena; oggi, è dubbio, essendo intervenuta una legge che ha consentito per i pubblici servizi la s.p.a. ma ha taciuto della s.r.l.

4.4 Società di trasformazione urbana. Quadro normativo di riferimento

Le STU sono state introdotte nel nostro ordinamento dall'art. 17, comma 59 della Legge n. 127/1997 (successivamente recepito integralmente dall'art. 120 del DLgs. n. 267/2000, recante Testo Unico in materia di enti locali).

Tale normativa è stata, successivamente, oggetto di precisazioni ad opera della Circolare del Ministero dei LL.PP., 11 dicembre 2000, Prot. n° 622/Segr.

Con questo istituto il legislatore ha riconosciuto ai Comuni ed alle Città metropolitane, la possibilità di costituire società per azioni al fine di progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici vigenti.

Si tratta di società aperte ad azionisti privati che devono essere scelti tramite procedura di evidenza pubblica. Esse provvedono alla preventiva acquisizione degli immobili ¹⁵⁵ interessati dall'intervento, alla trasformazione e alla commercializzazione degli stessi.

Le STU rappresentano l'ultimo degli strumenti giuridico-urbanistici elaborati dal legislatore e possono essere individuati come un'evoluzione dei tradizionali programmi urbani complessi (integrati, di recupero, di riqualificazione, PRUSST, etc.), legati ad un canale finanziario pubblico e destinati per loro stessa natura ad esaurirsi con la attribuzione delle relative risorse, al Partenariato Pubblico Privato, che invece, come si è visto, proprio nella costruzione di una *governance locale*, fondata su un sistema di regole certe, condivise e "contrattualizzate", individua l'elemento chiave per una migliore organizzazione nel medio-lungo periodo dei processi di produzione del cambiamento urbano.

¹⁵⁵ Sul punto: "L'art. 44 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Collegato Infrastrutture) è intervenuto sul testo dell'art. 120, sostituendo il termine "aree" con quello di "immobili", in tal modo ampliando ulteriormente le prospettive di utilizzazione delle STU. È infatti chiaro l'intento di superare tutti quei limiti operativi, derivanti dalla specificazione del concetto di area di intervento, contenuta nella Circolare ministeriale esplicativa n. 622/00. Il ricorso alla STU, quindi, sembra ora ipotizzabile non più solo con riguardo ad "aree urbane consolidate" che "richiedono interventi di ristrutturazione urbanistica nettamente prevalenti su quelli di edilizia e di restauro" o che sono "caratterizzate da una particolare discontinuità qualitativa", ma anche per le "aree libere" e cioè di espansione edilizia, nonché, a rigore, per più semplici interventi di riqualificazione immobiliare (singoli immobili o complessi di edifici). A voler concludere diversamente non sarebbe dato intendere il senso della modifica legislativa ." - R. DELLI SANTI – F. SUTTI, "Le Società di Trasformazione Urbana", relazione tenuta al workshop "Nuove opportunità per gli Enti Locali: le S.T.U. (Società di Trasformazione Urbana)" Roma, 26 novembre 2002, Hotel Columbus

Per quanto sia corretto affermare che tale istituto sia stato mutuato da quello francese delle SEM (*Société d'économie mixte*)¹⁵⁶, si deve sottolineare come parte della dottrina è concorde nell'affermare che la nascita delle STU fonda su ragioni diverse ed originali rispetto a quelle determinanti la creazione delle società ad economia mista francesi. Dette ragioni sono profondamente legate ad un contesto economico e giuridico ancora attuale.

Infatti, la legge del 1997 va a collocarsi all'interno di quel più ampio processo di privatizzazione iniziato nei primi anni '90 e caratterizzato dalla progressiva esternalizzazione di attività, servizi e funzioni pubbliche, con l'obiettivo di migliorarne la gestione ispirandosi ai principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'agire amministrativo.

Non è un caso che negli anni 90' alcune analisi dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica (OCSE) hanno messo in luce che la maggior parte dei Paesi ad essa associati hanno introdotto riforme le quali, seppur differiscano per natura, ampiezza ed approccio, possiedono le medesime caratteristiche di fondo tese ad istituire la cultura dell'orientamento al risultato in un sistema pubblico meno centralizzato. Quindi, le tendenze evolutive del settore pubblico si sono orientate verso quattro aspetti:

- Il rallentamento della crescita della diminuzione dell'intervento della pubblica amministrazione nell'economia;

¹⁵⁶ L. DE LUCIA – *“L'esperienza francese delle SEM”*, in *Le Società di Trasformazione Urbana* a cura di G. STORTO, Il Sole 24-Ore, Milano 2004

- Il definitivo ricorso a privatizzazioni o a quasi-privatizzazioni con una maggiore enfasi sul concetto di sussidiarietà nella fornitura dei servizi pubblici;
- L'automatizzazione dei servizi pubblici grazie all'evoluzione delle tecnologie informatiche;
- L'allargamento al contesto internazionale, favorendo modelli di gestione più dinamici rispetto al passato.

E' dunque in questa ottica che va letto l'art. 17, comma 59 della Legge 127/1997 (ora art. 120 del TUEL). Le STU rappresentano un ulteriore esempio del passaggio da un'amministrazione "dell'esserci" ad un'amministrazione "di risultato"¹⁵⁷.

Ad onor del vero, poi, si deve ricordare che le STU non rappresentano una novità assoluta nel panorama nazionale. Infatti, a partire dagli anni '90, sono state costituite molte società di capitali, a composizione mista pubblico-privata con la partecipazione di istituti di credito, imprese, province, regioni, aziende municipalizzate, con l'intento di promuovere interventi di riqualificazione urbanistica di un certo rilievo¹⁵⁸.

Ripercorrendo il percorso normativo delle STU, la costituzione avviene con delibera del Consiglio comunale con la quale si procede anche alla individuazione dell'ambito d'intervento, l'individuazione

¹⁵⁷ Cfr. M. DUGATO – *Oggetto e regime delle Società di Trasformazione Urbana*, in Dir. Amministrativo, n. 1/1999 Milano

¹⁵⁸ S. STANGHELLINI, *Le società miste per la trasformazione urbana in Italia*, in Riv. Trim. Appalti, Maggioli 1998

degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, anche per quelli non interessati da opere pubbliche¹⁵⁹.

Per quanto riguarda l'acquisizione degli immobili oggetto dell'intervento, essa può avvenire sia consensualmente, attraverso il meccanismo della trattativa privata o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune. Gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall'intervento possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione. I rapporti tra gli enti locali azionisti e la STU, sono regolati da un'apposita convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti. Con l'introduzione delle STU, dunque, si è inteso fornire un nuovo mezzo per la soluzione dei problemi giuridici ed economici dell'attuazione delle previsioni urbanistiche, che si affianca a quelli tradizionali, senza sostituirli¹⁶⁰.

Per ciò che attiene alle finalità dello strumento in esame va detto, *in primis*, che l'art. 120 non entra nel dettaglio delle possibili modalità operative della società, limitandosi a stabilire che le STU procedono alla acquisizione, trasformazione e commercializzazione degli immobili individuati con apposita delibera di consiglio comunale. Inoltre, in mancanza di una precisa definizione normativa di "trasformazione urbana", tale nozione, secondo parte della dottrina, andrebbe intesa nel senso più ampio, così da potervi includere ogni

¹⁵⁹ Legge n. 166/2002

¹⁶⁰ Cfr. M. DUGATO – *Oggetto e regime delle Società di Trasformazione Urbana*, in Riv. di Diritto Amministrativo, Milano 1999

attività urbanistico-edilizia, in particolare: “*dall’attività di urbanizzazione, a quella di recupero del patrimonio edilizio esistente, a quella di realizzazione di nuovi insediamenti residenziali o produttivi, a quella, infine di edificazione di opere pubbliche*”¹⁶¹ .

Per quanto riguarda l’acquisizione degli immobili oggetto dell’intervento, essa può avvenire sia consensualmente, attraverso il meccanismo della trattativa privata o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune. Gli immobili di proprietà degli enti locali interessati dall’intervento possono essere conferiti alla società anche a titolo di concessione.

I rapporti tra gli enti locali azionisti e la STU, sono regolati da un’apposita convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi e i diritti delle parti.

Con l’introduzione delle STU, dunque, si è inteso fornire un nuovo mezzo per la soluzione dei problemi giuridici ed economici dell’attuazione delle previsioni urbanistiche, che si affianca a quelli tradizionali, senza sostituirli¹⁶².

Per quanto attiene, in particolare, alle finalità perseguibili attraverso lo strumento in esame va detto, *in primis*, che l’art. 120 non entra nel dettaglio delle possibili modalità operative della società, limitandosi a stabilire che le STU procedono alla acquisizione, trasformazione e commercializzazione degli immobili individuati con apposita delibera di consiglio comunale. Inoltre, in mancanza di una

¹⁶¹ G. PAGLIARI- *Le società di trasformazione urbana*, in Riv. Giur. di Urbanistica 1998

¹⁶² Cfr. M. DUGATO – *Oggetto e regime delle Società di Trasformazione Urbana*, in Riv. di Diritto Amministrativo, Milano 1999

precisa definizione normativa di “trasformazione urbana”, tale nozione, secondo parte della dottrina, andrebbe intesa nel senso più ampio, così da potervi includere ogni attività urbanistico-edilizia, in particolare: *“dall’attività di urbanizzazione, a quella di recupero del patrimonio edilizio esistente, a quella di realizzazione di nuovi insediamenti residenziali o produttivi, a quella, infine di edificazione di opere pubbliche.”*¹⁶³

Dunque, l’unico limite sarebbe costituito dal fatto che deve trattarsi di interventi previsti dagli strumenti urbanistici generali vigenti, anche se questo punto, come vedremo, si presenta controverso.

La scelta operata dal legislatore, allora, è di mantenere saldamente nella mani dell’ente locale la funzione di pianificazione urbanistica e di demandare alle società di trasformazione urbana il solo profilo dell’attuazione di quelle scelte, senza possibilità di apportarvi deroghe o varianti di sorta.

Ciò farebbe ritenere che con tale strumento, diversamente da quanto accade nell’ambito della gestione dei servizi pubblici locali, non si sia inteso realizzare una vera e propria esternalizzazione (questa volta non della gestione dei servizi, ma della funzione pubblica di pianificazione del territorio), dal momento che non avviene alcun trasferimento della titolarità della funzione dall’ente locale alla società per azioni.

Quest’ultima, infatti, si limita a porre in essere una serie di interventi che si configurano come meramente attuativi delle scelte già

¹⁶³ G. PAGLIARI- *Le società di trasformazione urbana*, in Riv. Giur. di Urbanistica 1998

operate a monte dall'ente titolare della funzione di pianificazione urbanistica.

Tale tesi non appare condivisibile nella misura in cui si rifletta che l'ente locale, con la creazione della S.T.U., esternalizza la fase di attuazione delle scelte di pianificazione urbanistica, di cui rimane comunque esclusivo titolare, allo stesso modo in cui, nell'ambito della gestione dei servizi pubblici, esternalizza il solo segmento relativo all'erogazione del servizio¹⁶⁴.

Del resto, attuazione delle scelte urbanistiche di piano, non significa mera realizzazione materiale delle stesse, essendo stato correttamente osservato che, nell'ambito della realizzazione della pianificazione urbanistica, la fase della pianificazione su vasta scala e quella dell'attuazione concreta delle scelte, costituiscono due profili autonomi, ma strettamente interconnessi. E', infatti, nella concreta fase dell'attuazione che, per un verso, trova concreta realizzazione "quell'azione di conformazione del territorio che un'autorevole dottrina ritiene il cuore della funzione pianificatoria"¹⁶⁵, e per altro verso, emergono le maggiori difficoltà sul piano della fattibilità delle scelte operate a monte, in ragione soprattutto della scarsità delle risorse pubbliche.

Proprio in ragione di tale ultimo aspetto, l'evoluzione del sistema è stata nel senso di un progressivo coinvolgimento del privato anche in tale ambito, attraverso la creazione di strumenti, come le società di

¹⁶⁴ In tal senso, F. GAMBARDELLA, Le società di trasformazione urbana, in I servizi pubblici locali, di F. LIGUORI, Giappichelli, 2007, pagg. 273 e ss.

¹⁶⁵ DUGATO, Oggetto e regime, cit., p. 514

trasformazione urbana, che possano rendere appetibili anche per i capitali privati la fase attuativa delle scelte urbanistiche. Ciò dovrebbe attuarsi attraverso programmi che non mirino più solo al governo della espansione urbanistica, quanto piuttosto ad una riqualificazione del territorio, anche da un punto di vista economico – occupazionale. Tale percorso muove secondo due direttrici fondamentali: quello dell'urbanistica per progetti o programmi e quello dell'affermarsi di un metodo consensuale nell'effettuazione delle scelte di riqualificazione urbana.

La legge urbanistica fondamentale del 1942, infatti, prevedeva un modello di pianificazione del territorio discendente che mirava a governare l'espansione urbanistica attraverso strumenti di pianificazione cd. "a cascata".

Le esigenze manifestatesi nel tempo, tuttavia, hanno mostrato l'insufficienza di un simile modello. Le istanze emergenti dal territorio hanno sempre più evidenziato il bisogno di interventi che trascendano le sole problematiche più strettamente urbanistiche, per privilegiare un approccio integrato, attento anche ad aspetti più propriamente occupazionali ed economici, nonché di sostenibilità ambientale, delle soluzioni proposte, attraverso il recupero e la riqualificazione urbana delle realtà già esistenti. A queste esigenze viene incontro il legislatore con i nuovi strumenti di programmazione negoziata, che prevedono il coinvolgimento oltre che dei vari livelli di governo, anche dei privati. In tal modo, essi vengono a collaborare attivamente, con l'apporto di

capitali e del necessario know how, all'attività di pianificazione, secondo un modello di approccio integrato all'urbanistica¹⁶⁶.

L'ingresso di moduli consensuali anche nell'ambito del governo del territorio, segue la diffusa tendenza del nostro ordinamento verso una generale affermazione del principio di consensualità nell'attività di cura concreta dell'interesse pubblico. Quest'ultimo infatti è in grado di garantire, attraverso la condivisione dell'operato della pubblica amministrazione, una maggiore celerità ed efficienza dell'azione amministrativa ed una riduzione del contenzioso con i soggetti coinvolti dalla stessa.

Nell'ambito della pianificazione urbanistica, come già accennato, il consenso dei privati si presenta più che necessario in ragione della scarsità delle risorse economiche e della necessità di apporti di capitale privato. Ciò che ha imposto il progressivo *favor* per strumenti operativi che, da un lato, risultassero funzionali alla realizzazione di una determinata politica urbanistica e, dall'altro, fossero capaci di attrarre gli investimenti privati. Questo attraverso interventi di riqualificazione del territorio in grado di dare risposte alle esigenze economiche ed occupazionali delle popolazioni su di esso insediate.

Si tratta di modelli che permettono una definizione di interventi di conformazione territoriale di aree determinate, tenendo conto delle esigenze di riqualificazione urbana dei siti, soprattutto in relazione alla

¹⁶⁶ PERINI, I programmi integrati d'intervento: dal modello statale alla disciplina regionale, in Riv. giur. Urb., 2001, 3-4, p. 451

necessità di riconvertire aree soggette a forte degrado o interessate da processi di mutamento di vocazione.

Questo può verificarsi allorchè, nell'area cittadina, si dismettano comparti industriali ed emergano esigenze di utilizzazione di ampie porzioni territoriali, al fine di allocarvi strutture con funzioni urbane ed opere di interesse della collettività¹⁶⁷.

Da questo punto di vista, la funzione delle S.T.U. sembra del tutto simile, ed anzi sovrapponibile, a quella degli strumenti di programmazione negoziale che si inseriscono in quella amministrazione consensuale di cui si è parlato. Soprattutto con riferimento all'ambito di un più complesso quadro di cooperazione fra pubblico e privato, mirano a realizzare progetti di intervento che, trascendono l'aspetto più strettamente urbanistico, per abbracciare programmi di più ampio respiro finalizzati ad un vero e proprio recupero, anche dal punto di vista economico ed occupazionale del territorio.

La sovrapposizione si rivela, tuttavia, più apparente che reale, laddove si passi ad una analisi puntuale delle caratteristiche proprie dell'uno e dell'altro strumento giuridico. Infatti, gli strumenti di programmazione negoziata vedono il necessario coinvolgimento dei proprietari delle aree ove gli interventi dovranno essere realizzati, in un'ottica di attiva collaborazione, nell'ipotesi di costituzione di una società di trasformazione urbana, invece, il coinvolgimento di questi ultimi si pone come meramente eventuale.

¹⁶⁷ 4 F. GAMBARDELLA, *Le società di trasformazione urbana*, cit., pagg. 279 e ss

A ben vedere, infatti, tale ultimo strumento sembra essere stato previsto dal legislatore, proprio come alternativa agli strumenti di programmazione negoziata, quante volte la collaborazione con i privati proprietari delle aree non si dimostri una strada percorribile, per la realizzazione di programmi di riqualificazione urbana, o in ragione dell'eccessiva frammentazione della proprietà dei terreni interessati o, al contrario, in ragione dell'esistenza di situazioni monopolistiche¹⁶⁸. Diversa, inoltre, è anche la capacità di tali istituti di incidere sul piano delle concrete scelte urbanistiche, apportando variazioni alle previsioni di piano.

L'art 120 del T.U.E.L., infatti, espressamente inquadra l'attività delle S.T.U. nell'ambito delle previsioni urbanistiche vigenti, vincolandone l'attività sul piano attuativo di scelte già effettuate nelle sedi loro proprie, senza possibilità di apportarvi deroghe. Viceversa, il piano integrato rappresenta un elemento di rottura nell'ambito della tradizionale pianificazione bilivello, poiché il piano integrato "non è strumento necessariamente attuativo del P.R.G., anche se potrebbe poggiare le sue basi sulle previsioni di questo, ma ha caratteristiche di forte autonomia progettuale e di contenuto, potendo prescindere dal piano generale o modificarne profondamente le prescrizioni"¹⁶⁹. Proprio tale ultimo profilo induce a dubitare della possibilità di inquadrare le S.T.U. nell'ambito della urbanistica consensuale¹⁷⁰,

¹⁶⁸ URBANI, Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana, in Riv. giur. Urb., 2000, 3-4, pt. 2, p.627: "in questi casi il programma integrato d'intervento non ha possibilità di successo, poiché manca una chiara identificazione della parte da contrapporre all'amministrazione".

¹⁶⁹ URBANI, Urbanistica consensuale, Torino, 2000, 40

¹⁷⁰ F. GAMBARDELLA, Le società di trasformazione urbana, cit., pagg. 282 e ss.

dovendosi escludere che la eventuale partecipazione dei privati possa tradursi in una effettiva possibilità di questi ultimi di incidere in maniera significativa, attraverso un'attività di collaborazione attiva con l'amministrazione, su soluzioni già prefigurate dall'amministrazione in sede di programmazione di piano. L'aver subordinato, in modo espresso, l'attività delle S.T.U. al rispetto delle previsioni urbanistiche vigenti, induce ad una ricostruzione delle stesse alla stregua di uno strumento operativo del comune nella fase della concreta attuazione delle scelte urbanistiche. Ciò fermo restando che la società ben potrà, in relazione alle criticità emergenti, proprio nella fase della concreta realizzazione di quelle scelte e, in ragione delle specifiche professionalità espresse dalla compagine sociale, suggerire all'ente le eventuali varianti di piano regolatore necessarie per la realizzazione del suo oggetto sociale. Sebbene tale contributo si attesterà sul piano di un mero suggerimento, che il comune potrà ben decidere di non accogliere, obbligando - di conseguenza - la S.T.U. ad una ridefinizione del proprio piano operativo, al fine di adeguarsi alle determinazioni dell'ente. Per quanto riguarda la tipologia di interventi che le STU possono realizzare, un primo riferimento è rappresentato dalla Circolare del Ministero dei LLPP dell'11 dicembre 2000. Essa infatti stabilisce che l'utilizzazione di uno strumento come la STU, sarebbe idoneo per aree caratterizzate da:

- *“insediamenti che [...] richiedono interventi di ristrutturazione urbanistica nettamente prevalenti su quelli di ristrutturazione edilizia e di* *restauro;*

- aree caratterizzate da una particolare discontinuità qualitativa non emendabile attraverso interventi puntuali o come sommatoria di interventi singolari.”

In ogni caso, l'intervento tramite la STU “...si attanaglia alle seguenti operazioni, a prescindere dalle caratteristiche delle aree interessate”:

- “interventi di particolare complessità e valore economico, per i quali l'amministrazione pubblica intende associare alla propria iniziativa partner privati non solo allo scopo di apportare capitali integrativi a quelli pubblici, ma anche per giovare di provate e qualificate esperienze per la gestione economica dell'iniziativa;

- azioni di ricomposizione e ricucitura del tessuto urbano contestuali alla realizzazione di opere infrastrutturali complesse anche a sviluppo lineare (ad esempio nuove linee di trasporto o ristrutturazioni di linee esistenti, nuovi impianti viari, ecc.)”.

Infine, nella Circolare, si sostiene che: *“sono da ritenere non opportune le ipotesi di intervento su aree libere e cioè di espansione edilizia, per le quali la vigente disciplina urbanistica già predispose strumenti specifici” né vi sono “motivazioni sufficienti per quegli interventi di riqualificazione della città consolidata, conseguibili con il semplice ricorso ad una appropriata disciplina urbanistica”.*

Un secondo riferimento in merito, è invece costituito dalle esperienze maturate sul campo.

Ad oggi, infatti, sono diverse le STU già operative sul territorio nazionale¹⁷¹ e, sintetizzando, si può affermare che gli interventi posti in essere fino ad ora abbiano riguardato principalmente:

- insediamenti abitativi;
- aree e strutture per ricerca scientifica e formazione ;
- aree e strutture per attività produttive e servizi;
- infrastrutture e opere pubbliche;
- bonifica dei suoli e miglioramento della qualità ambientale.

Altra questione di sicuro rilievo è, poi, quella riferita alle possibili modalità operative delle STU.

Un primo aspetto, in tal senso, attiene al modello organizzativo di tale società; in dottrina ci si è più volte chiesti, infatti, se esse rappresentino un modello organizzativo rigido, quindi obbligato ad attuare tutte le funzioni richiamate dal citato art. 120 (acquisire gli immobili, trasformarli e commercializzarli), oppure possa rappresentare un modello *“a geometria variabile”*¹⁷².

Certamente questa seconda interpretazione fornisce allo strumento una maggiore duttilità, consentendo, quindi, di adeguare più facilmente la struttura societaria ed il suo modello operativo allo specifico tipo di operazione di trasformazione che si intende realizzare.

¹⁷¹ Comune di Crotona, *“Costituzione di una Società di Trasformazione Urbana per l’attuazione del Progetto Strategico Stazione”* - Primo rapporto in progress, Dicembre 2004, pagg. 46 e ss.

¹⁷² R. DELLI SANTI - F. SUTTI, *Le Società di Trasformazione Urbana*, relazione tenuta al workshop *“Nuove opportunità per gli Enti Locali: le S.T.U. (Società di Trasformazione Urbana)”* Roma, 26 novembre 2002, Hotel Columbus.

Questa soluzione permetterebbe, dunque, di individuare diversi modelli operativi, da adottare a seconda delle esigenze determinate dai casi concreti e ciò, di conseguenza, consentirebbe alle amministrazioni locali proponenti di avere uno strumento capace di adattarsi anche alle situazioni di maggiore complessità. In tal senso, un ulteriore richiamo all'esperienza sul campo o, almeno alle ipotesi operative individuate in sede di studi di fattibilità, confermano la tendenza ad una concezione della STU quale strumento flessibile.

Dunque, se da una lato si possono immaginare casi in cui la STU è chiamata a svolgere tutte le funzioni che potenzialmente le competono, limitatamente ad un unico intervento, d'altro canto, si è pensato anche alla creazione di una STU *holding*¹⁷³ o ancora, nulla osta, secondo alcuni, anche ad una STU capace di agire quale agenzia di sviluppo locale - STU "*omnibus*" - dunque in grado di promuovere più interventi in un arco temporale molto ampio, sempre secondo un disegno unitario di trasformazione del territorio.

Sicché escludere le S.T.U. dal piano dell'urbanistica consensuale significa riconoscerne, allo stesso tempo, un ruolo fondamentale nell'ambito della cd. urbanistica operativa¹⁷⁴, vale a dire di quella fase che attiene alla concreta attuazione delle scelte di piano, attraverso la puntuale definizione degli interventi, lo studio in ordine alla fattibilità

¹⁷³ Si veda G. DELLA MEA – Livello strategico dei nuovi strumenti urbanistici: il caso del Comune di Bergamo, atti del convegno "*Società di trasformazione urbana*", Affari & Finanza – Samedia, Hotel Executive, Milano 19 ottobre 2004

¹⁷⁴ DE LUCIA, Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano (il comma 59 dell'art 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127), in Riv. giur. ed., 1998, 2, pt. 2, p. 78

economica degli stessi, la loro sostenibilità anche sociale ed ambientale ed, infine, la concreta realizzazione.

4.5 Modello Societario e contraenti privati

Per quanto riguarda il tipo societario da adottare, mentre il dettato normativo non lascia spazio all'interpretazione, facendo espressamente riferimento a quello della società per azioni¹⁷⁵, una parte della dottrina avallata dalla giurisprudenza, sostiene che l'art. 120, appare formulato in termini assai generici ed elastici.

Quest'ultimo infatti, non appare dettato allo scopo di rendere possibile e legittima la costituzione di società che, altrimenti, non sarebbero state consentite: in mancanza di una previsione apposita le STU si sarebbero comunque potute costituire in base alla più generale previsione dell'art. 116.

E' quindi ragionevole ritenere che il legislatore, dettando l'art. 120, abbia voluto enucleare dal *genus* delle società c.d. miste la *species* delle STU, semplicemente al fine di introdurre per queste ultime disposizioni di dettaglio¹⁷⁶.

D'altra parte, se il legislatore avesse voluto rendere disponibile la forma della S.r.l. anche per le Stu, lo avrebbe esplicitato in maniera chiara ed inequivoca, al pari di quanto ha fatto con riferimento alle società di gestione dei servizi pubblici locali.

¹⁷⁵ V. anche PAGLIARI, *Le società di trasformazione urbana*, cit., p.90.

¹⁷⁶ URBANISTICA E APPALTI 7/2004. T.A.R. Umbria, 17 dicembre 2003, n. 987.

Sicchè una siffatta scelta appare tutt'altro che casuale¹⁷⁷. D'altronde è noto che alla Società di Trasformazione Urbana sono affidati fini complessi; fini raggiungibili soltanto attraverso un'attività necessariamente onerosa, correlata ad un'adeguata capitalizzazione, e tutto ciò può essere realizzato solo per il tramite del modello societario della società per azioni.

Da tali considerazioni discende che, non è ipotizzabile la detenzione dell'intero capitale sociale da parte del Comune: ciò sia perché la regola generale ne fa divieto (D.Lgs. n.88 del 1993), in ossequio al principio civilistico che vuole il socio unico illimitatamente responsabile, mentre la s.p.a. è per definizione società a responsabilità limitata; sia perché la norma speciale che prevede l'unicità del socio pubblico (L.127/97, art.17, comma 51) si riferisce unicamente all'ipotesi di trasformazione dell'azienda speciale in società per azioni e, comunque, per un tempo limitato.

I soci che possono partecipare alla società possono essere di tre tipi:

a) i proprietari delle aree o degli edifici che possono diventare azionisti mediante conferimento delle aree cedute;

¹⁷⁷ Cfr. M. CAMMELLI – A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Rimini, 1999, p. 470: “si tratta, a ben vedere, di una scelta non priva di fondamento, se si considera l'impegno finanziario e progettuale richiesto dall'attività di trasformazione del territorio urbano, che sembra eccedere i limiti di struttura e funzione di altre forme societarie”.

b) la regione o la provincia, come previsto dalla norma, o altri soggetti pubblici che possono conferire i beni in proprietà o mediante concessione del diritto di superficie;

c) altri soci privati scelti attraverso un procedimento di gara pubblica la cui preferenza deriva da vari fattori: apporto al capitale, capacità organizzativa e imprenditoriale.

Per essere ulteriormente precisi, giova segnalare gli ulteriori scenari che si potranno presentare in virtù di quanto dispone l'art. 30, commi 1 e 2, della L. 24 novembre 2003, n. 326.

Il primo comma del citato art. 30 consente al Ministero dell'economia, mediante l'Agenzia del demanio, la costituzione di STU per la valorizzazione, trasformazione, commercializzazione e gestione del patrimonio immobiliare dello Stato attraverso la promozione appunto di «società di trasformazione urbana secondo quanto disposto dall'art. 120 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Esse dovranno includere nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato, anche con la partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso l'Agenzia del demanio, delle regioni, delle province, e delle società interamente controllate dallo stesso Ministero».

Il comma 2 del medesimo art. 30 prevede inoltre che «Il Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Agenzia del demanio, può partecipare a società di trasformazione urbana, promosse dalle città metropolitane e dai comuni, ai sensi dell'art. 120 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto

2000, n. 267, e successive modificazioni e integrazioni, che includano nel proprio ambito di intervento immobili di proprietà dello Stato».

Con ciò, si amplia il novero dei soggetti atti a partecipare, a condizione che vengano inclusi immobili di proprietà dello Stato nell'intervento .

Tali ultime disposizioni hanno suscitato molte perplessità¹⁷⁸ da parte di chi ritiene che il rischio sia nel confronto con l'Agenzia del Demanio, gli enti locali, specialmente quelli di minori dimensioni, finiscono per essere sottomessi, se si pensa ai casi non infrequenti di insediamenti militari dismessi.

Per quanto riguarda il problema specifico della partecipazione dei proprietari alla società, la circolare ministeriale ne riconosce l'ammissibilità, precisando: *“le modalità di conclusione dei contratti pubblici sono nella sostanza tre: l'asta pubblica (procedura aperta), la licitazione privata (procedura ristretta) e la trattativa privata (procedura eccezionale).*

Pur non stabilendo l'art.120 le modalità attraverso le quali devono essere selezionati i soci privati, è stata già evidenziata l'applicabilità analogica delle disposizioni in tema di società miste per l'erogazione di servizi pubblici e, in particolare, del Dpr 16 settembre 1996, n.533. E questo deve, dunque, essere considerato il sistema generale di scelta dei soci privati ... Occorre, tuttavia, avvertire che il ricorso alla trattativa privata, in luogo della procedura degli incanti e della licitazione, è un mezzo eccezionale; pertanto, il provvedimento con il quale si decide di

¹⁷⁸ Cfr. Perticarari, Le STU obbligatorie e gli obblighi di evidenza pubblica, in www.studiointerlex.it.

ricorrere alla procedura della trattativa privata deve tener conto delle speciali ed eccezionali circostanze che hanno consigliato tale procedura, attraverso una esposizione delle ragioni che hanno indotto l'Amministrazione ad avvalersi di tale strumento, quali ad esempio le richiamate motivazioni economico-finanziarie”.

La regola generale fissata dal comma 1 dell'art.120 è che gli azionisti privati della Stu vengano scelti tramite procedura di evidenza pubblica.

Quanto alla previsione della partecipazione diretta di regioni e province, questa deve intendersi come il riconoscimento esplicito del ruolo diverso e più rilevante che viene loro attribuito rispetto ad altri possibili soci pubblici, in virtù dei poteri che sono chiamate ad esercitare con riferimento al governo del territorio latamente inteso. Non è tuttavia esclusa la partecipazione alla STU di “altri” soggetti pubblici relativamente ai quali dovranno invece essere rese note le motivazioni che ne giustificano il coinvolgimento¹⁷⁹.

L'altra componente di *partners* privati della società per azioni dovranno essere individuati tramite procedura di evidenza pubblica. La scelta, in questo caso, dipenderà dagli obiettivi che, secondo l'ente locale, la società sarà chiamata a svolgere direttamente: sicchè sarà possibile che all'interno della Stu partecipino soci costruttori, se la si immagina come “impresa edile” in senso stretto, ovvero soci esperti nel

¹⁷⁹ Di contrario avviso BREGANZE, *Le società di trasformazione urbana*, 2006 cit., p. 171, secondo il quale la partecipazione pubblica alle STU sarebbe limitata agli enti costitutori (comune e città metropolitana) e a provincia e regione, non essendo consentito l'ingresso ad altre amministrazioni pubbliche.

projet financing, se si privilegia l'aspetto "finanziario", soci liberi professionisti, se ci si limita alla sola attività di "*engineering*".

4.6 Le differenti procedure per l'acquisizione delle aree. La fase della loro trasformazione e la successiva commercializzazione

Come sopra anticipato, il primo passo verso gli interventi di trasformazione urbana è l'acquisizione da parte della società degli immobili interessati dall'intervento, così come stabilito in sede di delibera consiliare.

Riguardo al profilo urbanistico, occorre ricordare la prima, anche se non recente, pronuncia sul tema la quale ha affermato che sarebbe illegittimo un provvedimento di acquisizione coattiva di aree, in mancanza della elaborazione di un piano organico di trasformazione urbana, che presuppone un progetto unitario e organizzato che deve trovare una sua collocazione nello strumento di pianificazione generale o in quello esecutivo¹⁸⁰.

Le STU possono perseguire i loro scopi solo attraverso la necessaria intermediazione di uno strumento urbanistico generale vigente, ovvero mediante la redazione e presentazione di un piano

¹⁸⁰ Su tratta della sentenza del T.A.R. Marche, 11 giugno 1999, n. 698, in Riv. Giur. Urb., 2000, 225, con nota di Garzia, Pianificazione urbanistica comunale e società di trasformazione urbana, ivi, 229. La pronuncia è stata la prima in assoluto che si è occupata della materia.

particolareggiato, secondo le procedure previste dalle singole leggi regionali¹⁸¹.

Sicchè, l'indirizzo è dato dall'art. 120 T.U.E.L., che com'è noto, nella sua ultima parte dispone: *“le acquisizioni possono avvenire consensualmente o tramite ricorso alle procedure di esproprio da parte del comune”*.

Dal dato normativo si evince un principio di alternatività fra il ricorso alla procedura espropriativa e l'acquisizione consensuale delle aree. Tuttavia, una parte della dottrina e della giurisprudenza ha ritenuto, che il riferimento all'acquisizione consensuale delle aree fosse rivolto solo ed esclusivamente alla procedura di cessione volontaria delle stesse, poiché l'ente, per l'acquisizione degli immobili, non può prescindere dalla procedura espropriativa.

Sicchè, partendo da questa interpretazione e dall'assunto previsto dall'art 120, l'individuazione degli immobili equivale a dichiarazione di pubblica utilità, e questo varrebbe anche per gli immobili non interessati da opere pubbliche". Pertanto, una volta individuate le aree, ed espletata la procedura che determina la dichiarazione di pubblica utilità, la strada per l'acquisto consensuale diventerebbe impraticabile.

Tale ricostruzione, del resto, sembrerebbe confermata anche dalla
più

¹⁸¹ Secondo la dottrina, qualunque accezione si colga nella nozione di governo del territorio, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, restano riservate alle regioni le competenze legislative di dettaglio e le eventuali competenze regolamentari. In tal senso Sandulli, *Effettività e se, amplificazioni nel governo del territorio: spunti problematici*, in *Dir. Amm.*, 2003, 515.

volte citata circolare del 2000, nella quale si menziona quale unica alternativa al decreto di esproprio, la cessione bonaria dei beni.

Va rimarcato tuttavia, che la circolare non può assumere valore determinante, poiché *in primis* non ha carattere precettivo, né tantomeno si può parlare di una interpretazione autentica del dato normativo.

Sicché si può concludere, ritenendo che il legislatore abbia voluto, almeno “teoricamente” prefigurare una sorta di alternatività fra procedura espropriativa e l’acquisizione consensuale.

Non avrebbe, infatti, senso far riferimento alla cessione bonaria dei beni come alternativa alla procedura di esproprio.

Non si tratta, nemmeno di una fattispecie assimilabile alla vendita consensuale del bene, poiché in questo caso il prezzo di vendita non viene liberamente stabilito fra le parti a seguito di contrattazione fra le stesse, ma viene determinato autoritativamente secondo le previsioni di legge.

Ne deriva che il riferimento all'acquisizione consensuale non può che indicare l'acquisto delle aree interessate con negozio di diritto comune, non ostando ad una siffatta conclusione interpretativa neppure la previa dichiarazione di pubblica utilità insita nella delibera di individuazione delle aree. Giacché "il fatto che la dichiarazione di pubblica utilità sia un elemento essenziale del procedimento

espropriativo, non significa di per sé, anche sul piano logico, che ad essa debba sempre ed inevitabilmente seguire l'espropriazione"¹⁸².

Da ciò consegue una sostanziale indifferenza fra procedura espropriativa e cessione consensuale dei beni.

Tutto questo però a discapito di quanto invece, sarebbe più utile praticamente. Infatti l'acquisto consensuale delle aree è sicuramente la soluzione preferibile, sia in termini di stabilità – evitandosi gli eventuali strascichi contenziosi e le contestazioni nascenti dalle procedure di esproprio – sia in termini di celerità delle procedure di acquisizione.

E' tuttavia noto che, il procedimento espropriativo deve rappresentare sicuramente l'*extrema ratio* soprattutto quale conseguenza del comportamento del privato che si rifiuta di addivenire alla cessione volontaria del bene¹⁸³.

Ad ogni modo, se si è preferita la scelta dell'accordo consensuale, bisogna stabilire quali debbano essere le parti del contratto e soprattutto se la S.T.U. debba considerarsi parte contrattuale necessaria.

Nessun dubbio sussiste nell'ipotesi in cui si addivenga all'espropriazione per pubblica utilità, poiché in questo caso la legittimazione è completamente affidata all'ente titolare della relativa procedura.

¹⁸² BERGONZINI, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione "consensuale" degli immobili e "ricorso alle procedure di esproprio"*, cit., p. 278

¹⁸³ Contra BERGONZINI, *Le società di trasformazione urbana tra acquisizione "consensuale" degli immobili e "ricorso alle procedure di esproprio"*, in *Dir. della Regione*, 2002, 2-3, 126.

Viceversa, nel caso di acquisto consensuale, è evidente che, essendo la S.T.U., parte dell'accordo, è necessaria la sua partecipazione al negozio soprattutto in quanto beneficiaria finale dell'acquisto.

Va, infatti, precisato quanto già sopra argomentato cioè che, le società di trasformazione urbana possono essere partecipate anche da privati. In questo caso sarà l'ente a dover provvedere, con propri mezzi, ad acquisire gli immobili e poi a concederli alle STU.

Un'alternativa potrebbe essere che l'ente, acquisiti gli immobili, li trasferisca alla società di trasformazione dietro il corrispettivo di un prezzo.

Questa procedura lenta e macchinosa bloccherebbe solo il sistema giuridico, mentre l'unica soluzione dovrebbe essere rendere la società parte integrante del contratto e partecipe dell'intera trattativa negoziale¹⁸⁴. In questo caso la STU potrebbe contare su tutti gli strumenti di tutela riconosciuti al concessionario sia nei confronti dell'ente concedente che verso i terzi¹⁸⁵. A seguito dell'acquisizione degli immobili, inizia la fase della "trasformazione urbana", mediante la progettazione e la realizzazione delle opere.

Dopo questi passaggi può prendere vita la fase di progettazione la quale rappresenta il momento di maggior impiego tecnico ed

¹⁸⁴ DUGATO, *Oggetto e regime*, cit., p. 555 e ss., laddove si sottolinea che se "le società rappresentano uno strumento utile alla trasformazione urbana anche in ragione della loro capacità finanziaria, è logico ritenere che questa utilità si manifesti in primo luogo nella capacità di far fronte direttamente agli acquisti con il capitale apportato dai partecipanti. Conforto viene dall'esperienza, la quale ha mostrato non solo come quasi sempre l'acquisto avvenga per via negoziale, ma anche che il ruolo di acquirente è sempre svolto dalla società di trasformazione"

¹⁸⁵ ADOLFO MARIO BALESTRERI, *Considerazioni in tema di società di trasformazione urbana*, in *Rivista giuridica de urbanistica*, parte II, 2006, p. 520

economico, e che dovrà avvenire nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti.

Successivamente, fermi gli ulteriori adempimenti di competenza dell'ente locale, quali il recepimento del progetto in un apposito piano attuativo, oppure la predisposizione di varianti al P.R.G. suggerite dalla società, la S.T.U. passerà alla successiva fase di concreta realizzazione degli interventi programmati.

In questa fase la Società, sulla base di un accordo preventivo con l'ente, inizierà una programmazione e verranno poi scandite le singole fasi della realizzazione dell'opera. Ai sensi dell'art 120, la S.T.U. potrà provvedere direttamente all'esecuzione materiale delle opere, dotandosi di un proprio apparato strumentale o, come più frequentemente accade, potrà stipulare contratti di appalto con altre società "esterne" a cui affidare i singoli lavori.

Si potranno così profilare, nella pratica, due diverse tipologie di società: la S.T.U. – impresa edile, allorchè la società sia dotata di un adeguato apparato strumentale che le consenta di costruire in autonomia gli interventi programmati, in quanto uno o più *partners* privati sono costruttori, e la S.T.U. – progettista, allorquando l'attività propria della società si esaurisca nella sola fase della progettazione e nella ricerca di soci finanziatori, demandandosi poi la fase della concreta realizzazione a professionisti esterni.

In tale ultima eventualità, laddove la S.T.U. faccia ricorso a società esterne cui affidare, mediante la conclusione di specifici contratti di appalto, le singole lavorazioni concrete, la disciplina da applicare sarà

quella del codice degli appalti (d.lgs. 163/2006), con l'obbligo – dunque – dell'esperimento della procedura di evidenza pubblica, quante volte la partecipazione pubblica maggioritaria (rintracciabile, realisticamente, nella quasi totalità dei casi) consenta l'inquadramento della società nella categoria degli organismi di diritto pubblico.

Esauritasi per tale via anche la fase di concreta attuazione degli interventi, la S.T.U. inizierà la fase della c.d. commercializzazione del risultato realizzato, che ne può determinare la permanenza in vita anche per un consistente lasso di tempo.

Il termine commercializzazione utilizzato dal legislatore, per questa fase, non può paragonarsi all'alienazione, né può essere considerato al pari della cessione degli immobili.

E' piuttosto evidente che il legislatore, utilizzando le espressioni "cessione, trasferimento, vendita", abbia voluto lasciare ampio spazio all'interprete¹⁸⁶.

Il successo del modello della S.T.U. rimane in gran parte legato proprio all'esito di tale fase, poiché è proprio in questo momento che emergono le opportunità di remunerazione economica dell'intera operazione da parte dei soci privati, ciò che – in ultima analisi – rappresenta l'incentivo fondamentale per l'attrazione dei capitali e degli investimenti privati.

La commercializzazione, infatti, indica un concetto in grado senz'altro di racchiudere in sé la prospettiva di alienazione degli

¹⁸⁶ DUGATO, *Oggetto e regime*, cit., p. 574

immobili, ma che non si esaurisce in essa, potendosi estendere a tutte le forme di sfruttamento economico degli immobili trasformati.

Si potranno così contemplare “attività di gestione, affidamento della gestione dietro riconoscimento di un corrispettivo, di locazione e di affitto, fino alla possibilità di ricorrere alle recenti forme di finanza creativa mediante la cd. cartolarizzazione del patrimonio immobiliare della società (*o spin off*)”¹⁸⁷.

In dipendenza delle diverse soluzioni adottate in tale fase, si potrà poi concretamente verificare, come già accennato, la sopravvivenza della S.T.U. anche per un periodo considerevole di tempo, pur dopo la conclusione della realizzazione delle opere, in funzione – appunto – della gestione ed utilizzazione delle stesse.

Basti pensare alla possibilità, ove il risultato dell’attività trasformativa abbia creato strutture per la gestione di servizi, che proprio la S.T.U. sia chiamata a gestirli. Ciò semmai nel rispetto delle specifiche condizioni contemplate nella più volte citata convenzione stipulata con l’ente¹⁸⁸, ai sensi dell’art 120 T.U.E.L., ovvero, ancora, alla possibile gestione dei beni, ove gli stessi siano stati dati in concessione alla società da parte dell’ente proprietario.

In tali casi e limitatamente a detti aspetti, la convenzione assumerà il vero e proprio valore di un contratto di servizio o di un contratto accessivo alla concessione di beni pubblici, ben potendo anche

¹⁸⁷ GALLO, *Società di trasformazione urbana*, cit., 744

¹⁸⁸ URBANI, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, cit., p. 634

tali aspetti rappresentare una forma di commercializzazione del risultato dell'attività di trasformazione dei siti¹⁸⁹.

Sicché nel caso inverso in cui non sia deciso nulla nella convenzione, la S.T.U. non incontrerà nessun vincolo, considerato che si tratta di un'attività prettamente privatistica.

4.7 I rapporti tra gli enti locali azionisti e la società di trasformazione urbana

L'art. 120 del T.U.E.L. al comma 4 definisce che :“I rapporti tra gli enti locali azionisti e la società di trasformazione urbana sono disciplinati da una convenzione contenente, a pena di nullità, gli obblighi ed i diritti delle parti”.

Secondo una parte della dottrina¹⁹⁰, la S.T.U. diventa “servente” dell'ente locale, per realizzare un bene di pubblica utilità. In altri termini la S.T.U. è lo strumento per l'attuazione di una funzione pubblica, quale quella urbanistica. Se così fosse allora, una volta costituita la S.T.U. l'ente locale dovrà continuare a mantenere un collegamento giuridico con la stessa, al fine di garantire la finalità dell'azione ¹⁹¹ , che è quella pubblicistica.

La disciplina che regola il contenuto della convenzione tra le parti è estremamente lacunosa, tant'è che l'interprete in sede di applicazione è libero di scegliere la forma contrattuale ritenuta più congrua.

¹⁸⁹ GALLO, *Società di trasformazione urbana*, cit., 744

¹⁹⁰ BERGONZINI, *Le società di “trasformazione urbana”*.

¹⁹¹ BERGONZINI, *Le società di “trasformazione urbana”*, cit., p. 147

Sicchè le parti, stipulata la convenzione, saranno libere di accordarsi con società o soggetti esterni nelle fasi di progettazione e/o realizzazione degli interventi, allo stesso modo potranno stabilire eventuali accordi di vendita dei siti o la collocazione degli immobili sul mercato. Inoltre potranno concordare con l'ente pubblico eventuali condizioni di gestione dei servizi pubblici, risultanti dall'attività di trasformazione realizzata¹⁹².

Sulla base di quanto finora argomentato, non si può condividere l'impostazione di chi considera possibile definire i punti obbligatori contenuti nella convenzione, prima ancora che questa, venga stipulata, anzi prima che si sia scelto il "socio privato", parte necessaria dell'accordo.

Pertanto *sic et simpliciter* le pubbliche amministrazioni in sede di scelta della società di trasformazione dovrebbero, nel rispetto dei principi di ragionevolezza e buon andamento sanciti nella nostra Carta Costituzionale, valutare il contraente in base alla sua idoneità tecnica e finanziaria.

E' noto infatti che, la PA nella scelta del socio privato, deve rispettare il criterio di evidenza pubblica, secondo lo schema del cd. "socio operativo", evidenziando la necessità per quest'ultimo di poter contare su un equilibrio economico - finanziario certo, sulla base di prospettive assimilabili, *mutatis mutandis*, a quelle assicurate al concessionario di lavori pubblici¹⁹³.

¹⁹² GALLO, *Società di trasformazione urbana*, cit., p. 742

¹⁹³ Prima si faceva riferimento all'art 19 della l. 109/1994 oggi ci si riferisce all'art 143 del nuovo Codice dei contratti pubblici, compendiato nel d.lgs 163/2006.

La convenzione tra la PA e la società di trasformazione urbana deve contenere a pena di nullità i presupposti e le condizioni che identificano l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti nonché tutti i diritti e i doveri delle parti.

Se, come ampiamente argomentato da una parte della dottrina¹⁹⁴, la convenzione di cui *ut supra* deve avere i caratteri del tipico contratto di servizio, non può non avere un contenuto rigido e ben schematizzato.

Possiamo così ricondurre le S.T.U. nel novero delle società di gestione dei servizi pubblici. Infatti, nel contratto di servizio emerge come centrale il profilo economico, in funzione di tutela delle esigenze dell'utenza finale, sì da consentirne l'inquadramento come contratto a favore di terzo. Ciò in quanto il contratto "ancorchè stipulato fra l'ente locale, titolare del servizio ed il gestore, è finalizzato a rendere prestazioni di servizio pubblico direttamente all'utenza"¹⁹⁵.

Tale impostazione tuttavia fa presagire la differenza, sussistente tra le convenzioni stipulate tra la PA e le S.T.U. che innanzitutto non ci permettono *ab origine* di individuare una utenza di tipo tecnico, e per altro verso non obbligano le parti a rispettare dei contenuti di base inderogabili. Ciò quindi, differisce da quanto previsto per la stipula del c.d. contratto di servizio, il quale deve almeno prevedere, quale contenuto inderogabile "la fissazione di standard di servizi finalizzati al rispetto di adeguati livelli presazionali.

¹⁹⁴ DE LUCIA, "Le società di trasformazione urbana nell'ordinamento italiano" in rivista giuridica dell'edilizia.

¹⁹⁵ LIGUORI, *I servizi pubblici locali*, Torino, 2004.

4.8 L'urbanistica contrattata come risposta alla pianificazione urbana e territoriale nel contesto del cambiamento ambientale e climatico

E' ormai largamente riconosciuto dalla comunità scientifica internazionale, che ai ciclici mutamenti naturali dei sistemi ambientali, da sempre rilevati, si sia andato a sovrapporre il contributo decisivo e invasivo dell'attività antropica, in termini sia di incremento delle emissioni clima alternati che in termini di mancata e soprattutto inefficace programmazione territoriale.

Questo nuovo scenario, caratterizzato da forte incertezza, mette in crisi un apparato di paradigmi consolidati, ormai inadeguati a dare risposte utili di fronte a rischi che spesso valicano l'immaginabile.

La pianificazione tradizionale ha fatto in modo che le attività umane sul territorio fossero progettate e dimensionate con il presupposto, esplicito o implicito, che la situazione e le condizioni ambientali- territoriali rimanessero costanti e non mutassero nel tempo. Il territorio e i sistemi pianificatori tradizionali risultano impreparati ai possibili cambiamenti, in cui i sistemi urbani subiscono impatti sempre maggiori.

L'individuazione dei rischi ai quali sono esposti gli abitanti, la valutazione della vulnerabilità urbana nel suo complesso e la formulazione di strategie atte a contrastare il problema degli impatti

locali, degli eventi esterni rappresentano un banco di prova importante, per una pianificazione che potrebbe essere definita *climate proof*¹⁹⁶.

Analizzando il comparto normativo internazionale, al fine di adeguare la pianificazione territoriale alle nuove esigenze economiche ed ambientali, si evince un quadro assolutamente eterogeneo con caratterizzazioni culturali-giuridiche assai differenti.

Ogni paese si caratterizza per un indirizzo nazionale (piani e strategie nazionali di mitigazione e/o adattamento, ove presenti) e per la presenza di iniziative locali in termini di piani clima e di strumenti o reti di enti locali.

Lo stato di queste ultime varia notevolmente da un caso all' altro e, solo alcuni enti locali hanno introdotto in maniera integrata strategie di adattamento, mitigazione ed efficienza energetica nel sistema di pianificazione territoriale esistente¹⁹⁷.

Diverse amministrazioni locali italiane hanno avviato percorsi di formazione di *piani di adattamento* alla scala urbana di natura assolutamente volontaria che, nella totalità dei casi, sono frutto di esperienze di partecipazioni a progetti internazionali cofinanziati dalla Commissione Europea nel corso della programmazione appena chiusa 2007-2032 ¹⁹⁸e, in molti casi ancora in corso nel 2014.

¹⁹⁶ Development and application of mitigation and adaptation strategies and measures for counteracting the global Urban Heat Islands phenomenon (UHI)

¹⁹⁷ Musco - Patassini, 2012.

¹⁹⁸ Numerosi sono i progetti a cui hanno partecipato amministrazioni locali italiane finanziati sia nell' ambito dei vari programmi della Cooperazione territoriale europea, del programma *Life* (solo a titolo di esempio si vedano i risultati dei progetti Amica, UHI, Larks, RACES, GRaBS, Adapto, Gaia, Life Act, Blue AP, Adapt Alp, Circe, SEAP-Alps).

Anche se il panorama scientifico¹⁹⁹ e le relazioni internazionali considerano la pianificazione del territorio come paradigma basilare, per affrontare tanto le cause quanto le conseguenze del cambiamento climatico, la traduzione di queste tematiche in politiche e processi di gestione ordinaria del territorio non avviene (se non in rari casi) in maniera esplicita.

Il punto di partenza è suddividere gli interventi e gestirli sulla base di Piani d'azione, finalizzati ad individuare le azioni e le misure da adottare, per "riqualificare" il territorio in chiave moderna, considerando l'ambiente e la sua tutela.

Si passa così da un sistema di "*command and control*" (regolazione diretta attraverso l'apposizione di obblighi e proibizioni) ad un altro di "*choosing and sharing*" (programmazione basata sulla scelta e condivisione di obiettivi e strategie utilizzate per il loro raggiungimento).

Come sopra meglio argomentato i vecchi Piani Regolatori Generali Comunali²⁰⁰ (PRG o PRGC) di azionamento, di tipo indiretto (la cui realizzazione avveniva per il tramite di piani attuativi) e vincolistico, erano strumenti di "comando" e di "controllo" del territorio, basati sulla cultura dell'espansione urbana. Si pensi che tuttora ci sono ancora Comuni sprovvisti di un PRG, ma dotati del Programma di Fabbricazione²⁰¹, possibilità che la L. 1150/42 aveva previsto di includere nel Regolamento Edilizio per i Comuni più piccoli ,al fine di

¹⁹⁹ Betsill - Bulkeley, 2005; 2009; Biesbroek, 2009; 2014; Musco -Van Staden, 2010

²⁰⁰ Legge urbanistica n. 1150 del 17/08/1942, artt.4, 7 e 8.

²⁰¹ L. 1150/42, art. 34.

assicurare all'abitato un minimo livello di disciplina edilizia . Questo sistema ha prodotto il disegno dello sfruttamento del territorio nelle sue modalità (destinazione d'uso dei suoli), nei suoi usi (privato e pubblico) e nelle sue misure (superfici, cubature), senza correlare l'espansione della città allo sviluppo economico e senza considerare la perdita crescente della qualità urbana.

Il piano regolatore generale, con la proliferazione di molteplici varianti spesso non attuate, non è stato più in grado di controllare l'equilibrio tra la crescita effettiva della popolazione e le possibilità edificatorie, dando luogo ad un consumo incondizionato del suolo. È emersa quindi, negli ultimi decenni, l'esigenza di un nuovo modello di strumento urbanistico fondato sulla qualità del territorio, con maggiore attenzione agli aspetti ecologico-ambientali e al patrimonio esistente nell'ottica di riuso, cercando inoltre di favorire il consenso dei portatori di interesse. L'applicazione della Valutazione Ambientale Strategica²⁰² (VAS) alla pianificazione offre un apporto sostanziale a questo cambiamento strutturale della pianificazione territoriale e urbanistica, in quanto contribuisce alla definizione di piani che concorrono al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità e che sono attenti agli effetti sull'ambiente, sull'uomo, sul patrimonio culturale e paesaggistico.

Nei piani di ultima generazione, improntati sulla salvaguardia della struttura del territorio, sulle strategie flessibili, per gli obiettivi e sui nuovi metodi e tecniche d'uso del territorio, si punta alla

²⁰² Dir. 2001/42/CE, D. Lgs. 152/06 ss.mm.ii

valorizzazione dell'esistente, limitando l'utilizzo di nuove superfici per l'edificazione, in una filosofia non di espansione, ma di recupero.

Valutazione e pianificazione crescono insieme dalla fase preparatoria del piano alla sua approvazione, dove però quest'ultima parte non rappresenta la "chiusura" del processo, ma l'inizio della fase di monitoraggio del piano. Esso diviene così un piano aperto, rispetto al quale verificare la coerenza di opportunità e scelte legate a istanze non definibili a priori ed espresse nel corso del tempo, valutandone le ricadute in termini complessivi sul più ampio contesto ambientale e territoriale, oltre che sul tessuto socio-economico. Ed è proprio l'individuazione tempestiva e il controllo degli effetti sull'ambiente dovuti all'attuazione del piano, al fine di adottare in tempo le opportune misure correttive, che rappresenta la vera innovazione che la VAS introduce. Il nuovo piano ha il compito di dare indirizzi per la futura gestione del territorio a lungo termine, valutando le risorse esistenti, naturali ed antropiche e, indicando le soglie di criticità ed il loro sviluppo economico e sociale, con grande attenzione agli aspetti della qualità urbana ed ambientale e della sostenibilità delle scelte di piano.

E' proprio in questo contesto che si introducono i c.d. piani clima. Il "sistema nazionale" non è tuttavia ancora pronto ad attuare e organizzare il territorio, sostenendo l'ambiente. Di diverso, anzi opposto avviso è invece il sistema inglese²⁰³, il governo nazionale infatti guida la pianificazione climatica a livello locale attraverso altri

²⁰³ Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.

strumenti che indirizzano direttamente i piani urbanistici locali: i c.d. *Planning Policies Statements (PPS)*.²⁰⁴

Le indicazioni ivi contenute osservano argomenti specifici, come la necessità di identificare delle nuove aree, per la produzione di energia a livello di quartiere o interventi come le azioni sulla mobilità pubblica.

In ambito europeo la Commissione europea, al fine di individuare nuovi standard di gestione del territorio e suo adattamento alle tematiche ambientali pone, in via prioritaria, la limitazione della impermeabilizzazione, in quanto causa di una irreversibile perdita di suolo.

In ambito nazionale sono stati presentati alcuni progetti di legge di iniziativa parlamentare e governativa.

L'ultimo, tuttora al vaglio della Commissione Parlamentare è finalizzato a definire i principi fondamentali in materia di rigenerazione urbana e i correlati incentivi, per gli interventi da realizzarsi prioritariamente nelle aree degradate già urbanizzate e da riqualificare, nei limiti della competenza legislativa concorrente Stato-regioni in materia di governo del territorio.

È proprio la riqualificazione dell'esistente, altresì indicata dalla Commissione in funzione compensativa (cfr., infatti le Linee guida sulle migliori pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo – COM, 2012-101), cui si aggiungono

²⁰⁴ “Energia e piani clima: nuovi strumenti per la pianificazione locale”. In S. Verones - B. Zanon, *Pianificazione Urbanistica. Verso un'integrazione delle politiche urbane*. Milano: FrancoAngeli.

gli interventi di “mitigazione”, la chiave di volta per riorientare i processi di trasformazione delle città.

Nella logica della “depatrimonializzazione”²⁰⁵, il razionale “sfruttamento” del suolo diventa “buon governo”, sì che, le zone progressivamente abbandonate all’interno del tessuto urbano, gli spazi intermedi, intrappolati tra le maglie della viabilità o tra parti consolidate e disgregazioni dello *sprawl*²⁰⁶, i luoghi periurbani, si prestano ad essere ripensati sotto una nuova veste ecologica di supporto e accrescimento della qualità della vita degli abitanti²⁰⁷, apprezzabile, in primo luogo, in termini di biodiversità, regolazione e miglioramento del microclima urbano e riduzione delle emissioni di CO₂.

4.9 Piani di adattamento locali. Strategie e nuove frontiere

Attesa la grande variabilità degli impatti climatici potenzialmente suscettibili che incidono sugli insediamenti urbani e la conseguente complessità delle azioni necessarie per l’adattamento, la letteratura scientifica e le esperienze operative finora implementate hanno sedimentato numerosi approcci metodologici, tesi a guidare i percorsi che conducono a un Piano di adattamento locale²⁰⁸. Le pubbliche

²⁰⁵ P. PERLINGIERI, «Depatrimonializzazione» e diritto civile, Editoriale, in *Rass. dir. civ.*, 1983, 1983, p. 1ss. (ora anche in Id., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli 1989, pp. 173 ss.); Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, spec. pp. 114, 555 e 892 ss.

²⁰⁶ A.M. IPPOLITO (a cura di), *Nature urbane per la città futura. Fenomenologie, interpretazioni, strumenti e metodi*, Milano, 2017, p. 77; F. DI CARLO, *La città delle nature*, *ivi*, p. 23.

²⁰⁷ M. MUNAFÒ e M. MARCHETTI, *Recuperiamo terreno*, cit., p. 13.

²⁰⁸ F. DI CARLO, *La città delle nature*, in A.M. IPPOLITO (a cura di), *Nature urbane per la città futura*

amministrazioni dovranno sviluppare ed attuare le proprie strategie, avvalendosi di esperti nel settore.

La prima fase è l'analisi della vulnerabilità dei territori, operazione che richiede diversi passaggi essenziali²⁰⁹:

- la valutazione degli aspetti demografici e socio-economici di un territorio, le esigenze della comunità insediativa, la permeabilità degli edifici;
- la suddivisione della città in diversi spazi e la loro capacità di reagire al cospetto dei mutamenti climatici considerati;
- l'estensione, la localizzazione e l'incisività degli impatti attesi, riguardanti sia risorse naturali che la città e le infrastrutture, ma anche le componenti sociali della popolazione insediata;
- la valutazione della capacità territoriale di far fronte agli impatti climatici (*resilience*).

Si tratta di un processo evidentemente complesso, che ha necessità non solo di una quantità molto elevata di informazioni, ma anche di una pluralità di competenze scientifiche e disciplinari; un processo che un'istituzione locale di contenute dimensioni difficilmente potrà riuscire a sviluppare senza adeguati supporti da parte dei privati.

In buona sostanza, le esperienze già maturate in materia di adattamento climatico sono ampiamente sufficienti per capire *cosa fare*; oggi, in Italia, il problema serio è *come riuscire a farlo*.

²⁰⁹ <http://www.climate-adapt.eea.europa.eu/>.

4.10 La negoziazione pubblico-privato per la gestione dei beni pubblici ambientali

Un altro aspetto dell'urbanistica "contrattata" riguarda l'applicazione del modello consensuale nella gestione dei beni pubblici ambientali, esso emerge ciclicamente, quando si tratta il tema della coniugazione tra conservazione e gestione dei beni naturali.

L'utilizzo della forma pattizia e la casistica legislativa amministrativa che si sono formate nel corso del tempo, finalizzate ad appagare diverse esigenze, introduce un nuovo modello di amministrazione definito *per pacta*²¹⁰.

La pubblica amministrazione e il privato insieme continuano a curare gli interessi pubblici di cui la P.A. è portatrice, per il tramite di un atto che è formalmente e sostanzialmente privato²¹¹.

Il modello di amministrazione c.d. *per pacta* palesa una serie di aspetti che possiamo definire cruciali, i quali sono stati oggetto di un recente dibattito nell'ambito del tema sulla gestione dei beni pubblici ambientali.

Com'è noto, l'ambiente e l'urbanistica, sono settori del diritto amministrativo in cui con alta probabilità l'azione pubblica entra in contatto con le posizioni soggettive dei singoli, caratterizzandosi, per un

²¹⁰ M. Dugato, Atipicità e funzionalizzazione dell'amministrazione per contratti, Milano, 1996, in particolare le conclusioni.

indispensabile confronto e spesso conflitto tra una pluralità di interessi, pubblici e privati.

Sicchè, la gestione dei beni ambientali si declina attraverso atti, provvedimenti e accordi amministrativi; può capitare che la sanzione per la violazione delle regole sia di tipo penale con tutto ciò che ne consegue in termini di rapporto tra giurisdizioni e all'oggetto giuridico perseguito dalle due diverse giurisdizioni.²¹²

Va compreso, quando un interesse perseguito dal diritto amministrativo possa coincidere con quello perseguito dal diritto penale. Possono essere assunti, come beni giuridici di rilevanza penale, i valori propri dell'organizzazione amministrativa e i poteri che le sono assegnati dall'ordinamento. Viene così in rilievo una prima categoria di beni giuridici generici che si identifica nei principi fondamentali dell'amministrazione quali la legalità, il buon andamento, l'imparzialità e la trasparenza. A questi beni si contrappongono i beni specifici, che riguardano le funzioni amministrative, quali l'ambiente, il mercato, l'urbanistica, l'edilizia, la sicurezza pubblica, la salute pubblica e i beni culturali.

Il confine tra i due ordinamenti e la tendenza del giudice penale a interpretare i fatti autonomamente, eventualmente disapplicando i provvedimenti amministrativi ritenuti legittimi, è un tema che necessita di essere indagato, in quanto coinvolge l'interpretazione delle norme, la

²¹² R. Riboldazzi, *Che cos'è Città Bene Comune. Ambiti, potenzialità e limiti di un'attività culturale*

valutazione dei fatti, i limiti alla possibilità di disapplicazione. Si può arrivare fino alla crisi della teoria della separazione dei poteri²¹³.

Le cicliche rimodulazioni della fattispecie penale sono sintomo di un potenziale fallimento del legislatore che non è stato in grado di assicurare un equilibrio applicativo della fattispecie delittuosa la quale ha permesso e permette di procrastinare il timore che ogni scelta discrezionale, compiuta nell'esercizio del potere, corrispondente all'esercizio delle funzioni, possa essere connessa “alla minacciosa prospettiva di un'indagine penale e di una successiva incriminazione”.

La questione si propone nel concreto in materia ambientale, ma anche in quella urbanistica ed edilizia, quando si ricorre agli strumenti pattizi in alternativa o in sostituzione degli atti e dei provvedimenti amministrativi i quali, ove sottoposti al vaglio del giudice penale, possono essere definiti come “il volto ignoto del reale”.²¹⁴

Quest'aspetto è stato in qualche modo risolto nel settore degli approvvigionamenti, prevedendo nel codice dei contratti sedi pattizie e modelli di contatto istituzionalizzati, quali le consultazioni preliminari di mercato (art. 66, d.lgs. n. 50/2016) o modelli di trattativa articolata quali il dialogo competitivo (art. 66) o il partenariato per l'innovazione (art. 67).

²¹³ Stella Richter, I principi del diritto urbanistico, Giuffrè, Milano, 2006.

²¹⁴ L. Bobbio, Produzione di politiche a mezzo di contratto nella pubblica amministrazione italiana, in Stato e mercato, 1, 2000, 117-9.

E' noto, quanto più si ammette che gli accordi dovrebbero avere significativi margini decisorii, tanto più aumenta il rischio che le decisioni siano potenzialmente condizionate da interessi di singolo o di gruppi.

Nigro scriveva *“riconoscere la soddisfazione dell'interesse privato come causa (concausa) dell'agire pubblico non dovrebbe scandalizzare nessuno”*.²¹⁵

Secondo Giannini *“la stessa giurisprudenza amministrativa si dimostrava propensa a riconoscere una certa rilevanza giuridica ai c.d. accordi ufficiosi, che, nella pratica, intercorrevano in funzione di codecisione tra amministrazione e privato nel corso del procedimento”*²¹⁶

Urbani individua due momenti di formazione degli accordi tra pubbliche amministrazioni e privati: quello scontato che è la base (a valle) delle prescrizioni urbanistiche e quello più complesso, e critico, *“degli accordi a monte delle prescrizioni o, come si potrebbe dire, della codeterminazione pubblico privato delle prescrizioni urbanistiche”*²¹⁷.

Sicché, da codeste interpretazioni sembra essere messa in discussione sia l'imperatività delle scelte urbanistiche, che la potestà

²¹⁵ M. Nigro, *Convenzioni urbanistiche e rapporti tra privati. Problemi generali*, in M. Costantino (a cura di), *Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati*, Milano 1978, e ora in M. Nigro, *Scritti Giuridici*, II, Milano, 1996, 1311.

²¹⁶ M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 1981, 347.

²¹⁷ P. Urbani, *Urbanistica consensuale, “pregiudizio del giudice penale” e trasparenza dell'azione amministrazione*, in questa Rivista, 2009, 2, 47 ss.

discrezionale della pubblica amministrazione. A ciò si aggiunge la parziale crisi del principio di legalità²¹⁸.

Il problema ancora oggi si pone quando lo strumento pattizio comporta una modifica della legislazione o diventa un mezzo di deregolamentazione, incidendo sia sul settore ambientale che su quello, per esempio urbanistico o sull'edilizia.

In tal caso occorre riflettere sul rapporto esistente tra negoziazione e contrattualizzazione in relazione al principio di legalità. E' ormai noto che la negoziazione nel settore pubblico è stata per molto tempo considerata come il volto oscuro del contratto. Infatti la dottrina più attenta ha posto l'accento sulla necessità di distinguere il fenomeno della contrattualizzazione da quello più ampio della negoziazione, partendo dal presupposto che questi due aspetti in parte si sovrappongano, perché uno costituisce la base giuridica su cui si forma l'altro. Basti pensare che la maggior parte di accordi sono preceduti da qualche forma di negoziato²¹⁹.

Tuttavia, non sempre questi due aspetti si identificano del tutto, di fatti ci possono essere processi negoziali che non si concludono in accordi espliciti. Ecco che da qui emergono i punti oscuri delle negoziazioni

²¹⁸ Urbani si è occupato anche della riconversione urbana: ovvero la riqualificazione di parti di città già esistenti alle quali viene data una nuova destinazione (l. 179/92). I progetti di riqualificazione non possono essere proposti che dai privati poiché la trasformazione delle aree di loro proprietà dev'essere per questi economicamente conveniente, altrimenti c'è inerzia, mentre i relativi piani attuativi hanno natura negoziale; cfr. P. Urbani, cit.

²¹⁹ L. Bobbio, Produzione di politiche a mezzo di contratto nella pubblica amministrazione italiana, in Stato e mercato, cit., 117 ss

stipulate dalle pubbliche amministrazioni le cui modalità, i cui accordi o scambi avvengono in modo poco chiaro.

Tale forma di negoziazione definita da una parte della dottrina come “onnipresente e opaca”, è alla base di molte scelte pubbliche e taccia l’operato quotidiano delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, i rapporti di collaborazione e di gestione dei beni pubblici che nascono da accordi stipulati sotto forma di negoziazione, oramai sono considerati strumenti di “rapidità” in grado quindi di “snellire” le lungaggini legate alla burocrazia nella pa²²⁰.

Gli accordi tuttavia, possono essere classificati in vario modo, si distinguono in accordi espliciti, pubblici, o nascosti.

Questa differenza soprattutto tra quelli pubblici e quelli c.d. nascosti, può indurre i cittadini e in sede giudiziaria i Giudici a valutare con un “certo” grado di pregiudizio i rapporti intercorsi tra le parti. Si pone così il problema delle riserve quando ci si trova di fronte ad accordi stipulati tra soggetto pubblico e soggetto privato.

Tuttavia, questa impostazione non appare condivisibile soprattutto alla luce delle attuali novità legislative che hanno spinto sempre di più le pubbliche amministrazioni ad adottare sistemi di contrattazione privatistica, data la minore procedimentalizzazione che precede la conclusione del contratto²²¹.

²²⁰ G.P. Cirillo, *Sistema istituzionale di diritto comune*, II, Milano, 2021, 108.

²²¹ G.P. Cirillo, *cit.*, 109

In effetti, come osserva parte della dottrina, oggi si assiste ad una crisi dei vecchi “sistemi” di negoziazione tra amministrazioni pubbliche e i privati, poichè gli accordi tra queste parti sono sempre più affidati ai sistemi privatistici. Infatti, non è più richiesto un riferimento esplicito, nella fase della stipula dei singoli contratti, al motivo dell'interesse pubblico, che è diventato sempre più disponibile e facilmente individuabile anche in una fase successiva a quella della conclusione degli accordi. Si parla di “amministrazione per accordi”²²².

4.11 Interesse pubblico e modello consensuale. Evoluzione storica

E'ormai noto il progressivo mutamento della fattispecie degli accordi tra pubblica amministrazione e privati, dapprima espressione ed attuazione dei modelli dello Stato di diritto e dello Stato sociale, oggi strumento che risente della loro stessa crisi. Da qui si è registrato quindi l'ulteriore dato problematico, caratterizzante l'ordinamento italiano da ormai più d'un decennio, ossia l'ampia diffusione di una peculiare tipologia di accordi pubblico- privato in funzione di definizione dei piani urbanistici (c.d. accordi “a monte” delle prescrizioni urbanistiche), a fronte di una quasi inesistente normazione della stessa fattispecie sia da parte del legislatore statale che di quello regionale.

Dal duplice binario di ricerca e di argomentazione giuridica, di diritto interno e di diritto comparato, discende quindi la proposizione

²²² Gianpiero Paolo Cirillo : Sistema istituzionale di diritto comune. Cedam 2021

della diversa categoria giuridica degli accordi normativi, in grado di superare anche l'ostacolo posto attualmente dall'art. 13 della l. n. 241/1990. Di qui, l'annunciata necessità di un modello legislativo anche per gli accordi "a monte"²²³.

La gestione per accordi, ovvero attraverso il modello consensuale in generale, si sviluppa nel momento in cui si supera l'impostazione di tipo gerarchico che prevede un sistema di fonti a più livelli (Costituzione, legge, regolamento).²²⁴

²²³ Marzia De Danno: "Consensualità ed interesse pubblico nel governo del territorio"

²²⁴ M. D'Alberti, *Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattualità delle pubbliche amministrazioni*, Napoli, 1981; G. Greco, *Accordi di programma e procedimento amministrativo*, in *Dir. ec.*, 1981, 335; M. Pallottino, *Strumenti giuridici di concertazione amministrativa: l'accordo di programma*, in *Riv. amm.*, 1983, 847; G. Di Gaspere, *L'accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione*, in *Regioni*, 1988, 278; F. Trimarchi Banfi, *I rapporti contrattuali della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 35; F. Cartei, *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 49 ss.; G. Manfredi, *Modelli contrattuali dell'azione amministrativa: gli accordi di programma*, in *Regioni*, 1992, 349; F. Merusi, *Procedimenti di coordinamento infrastrutturali e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento amministrativo e sulla riforma delle autonomie locali*, in *AA.VV.*, *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, II, Milano, 1993, 1044; E. Cannada Bartoli, *Accordo di programma e giurisdizione*, in *Giur. it.*, 1995, I, 1, 1173; N. Bassi, *Gli accordi tra soggetti pubblici nel diritto europeo*, Milano, 2004; L. Basso, *Gli accordi ambientali nella normativa comunitaria e nazionale*, in *Quad. riv. giur. amb.*, *Spec. 20 Anni*, Milano, 2006, 101; E. Montinaro, *Sulla natura dell'accordo di programma e del contratto di programma e sul rapporto tra essi*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2003, 2758; S. Beltrame, *Accordi di programma: limiti ed efficacia rispetto alle leggi in vigore*, in *Amb.*, 2002, 89; D. Chinello, *Accordo di programma: aspetti commerciali, urbanistici e ambientali*, in *Urb. e app.*, 2004, 704; F. Cortese, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012; R. Ferrara, *Gli accordi di programma*, Padova, 1993; R. Ferrara, *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2011, 673; G. Iacovone, *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in questa *Rivista*, 2006, 189; G. Mastrodonato, *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giuri. amb.*, 2010, 707; A. Massera, *Lo stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA, tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere*, Pisa, 2011; A. Pioggia, *Gli accordi di programma*, in B. Cavallo (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, Torino, Giappichelli, 2001, 159; A. Predieri, *Accordi di programma*, in *Quad. reg.*, 1991, 957; G. Tulumello, *Accordo di programma*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Agg.*, Torino, 2012, 1; F. Fracchia, *Gli accordi amministrativi nella produzione scientifica di Nicola Bassi*, in *Riv. regolazione dei mercati*, 2017, 2; C. Marzuoli, *Gli accordi di programma*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Milano, 2014, 443 ss.

All'inizio il diritto pubblico fu pensato e spiegato come un grande rapporto di subordinazione, come negazione di rapporti paritari tra lo Stato e i singoli, secondo una chiara, univoca ed ordinata immagine gerarchizzante, in cui *l'imperium*, infuso nella nuova entità sovrana, si diffondeva indistintamente e secondo una direzione verticistica su tutti i sudditi.

Ciò corrispondeva alle esigenze dei tempi, contro la vocazione profonda alla lotta politica ed all'atteggiamento diffuso di sopraffazione tra classi, che resero necessari nuovi strumenti di pacificazione, nei quali la volontà dello Stato assoluto e di polizia si propagava mediante atti *iure imperii*, slegati dal rispetto di regole giuridiche, a mantenimento di un ritrovato ed irrinunciabile ordine pubblico.

Affinchè si potesse parlare di Stato di diritto, il soggetto pubblico dovette riconoscere la tanto attesa libertà del singolo e modificare i suoi atti, che fino ad allora erano strati unilaterali, verso le esigenze della comunità. Lo Stato finalmente riconobbe le garanzie degli individui²²⁵.

La nuova esperienza del diritto amministrativo si ebbe negli anni Novanta del Secolo scorso. La nascita della Costituzione²²⁶, che sancì definitivamente un sistema di garanzie "nuove", nate dalla fusione dei principi sorti nello Stato di diritto e di quello sociale, spostò per la prima volta l'attenzione dalle esigenze della p.a, a quelle dei cittadini, i quali

²²⁵ O. Mayer, «quel che perfeziona l'immagine dello Stato di diritto, la grande idea di un'amministrazione in forme giustiziabili». La citazione è riportata in P. Badura, *Agire amministrativo informale e diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl.*, 1999, p. 31.

²²⁶ Su cui, cfr. M.S. Giannini, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1979, p. 389 ss.; A. M. Sandulli, *Stato di diritto e Stato sociale*, in *Nord e Sud*, 1963, p. 8 ss., e per ulteriori riferimenti, R. Bin, *Stato di diritto*, in *Enc. dir., Annali IV*, 2011, pp. 1155-1157

non furono più considerati “succubi” dell’azione amministrativa, ma compartecipi²²⁷.

Il novecento segnava una nuova epoca, quella delle profonde trasformazioni sociali in cui non era più immaginabile l’idea che l’amministrazione potesse mantenere il controllo e la supremazia sui cittadini attraverso quegli schemi unilaterali che l’avevano contraddistinta negli anni precedenti²²⁸.

Sicché la Costituzione, con il suo ampio spettro di democraticità segna il riconoscimento delle autonomie private, modifica il concetto di gerarchizzazione, nasce la compenetrazione del cittadino nello Stato. Il cittadino, partecipa alle decisioni politiche, con la costante partecipazione alle decisioni degli enti “minori” quali Regioni, Province e Comuni²²⁹.

Si va verso la politica del federalismo con l’aumento delle capacità di governo e delle capacità politiche delle realtà locali, nonché con l’affermarsi di istituzioni rappresentative dei territori locali e regionali.

²²⁷ M.S. Giannini, I pubblici poteri negli Stati pluriclasse, cit., p. 403; S. Cassese, Il sistema amministrativo italiano, Bologna, Il Mulino, 1983, p. 81; G. Berti, Stato di diritto informale, in Riv. trim. dir. pubbl., 1, 1992, p. 3 ss.; F. Bassi, Autorità e consenso, in Riv. trim. dir. pubbl., 3, 1992, p. 744 ss. Sul nuovo tipo di rapporto tra amministrazione e privato in questo periodo, e più nello specifico, sul ricorso a strumenti negoziali nel campo dell’intervento pubblico nell’economia, cfr. V. Spagnuolo Vigorita, Problemi giuridici dell’ausilio finanziario pubblico a privati, ESI, Napoli, 1964; L. Benadusi, Attività di finanziamento pubblico: aspetti costituzionali e amministrativi, in Riv. trim. dir. pubbl., 1966, p. 890 ss.; F. Merusi, Disciplina e organizzazione dei finanziamenti pubblici nelle leggi per il Mezzogiorno, Milano, Giuffrè, 1968; D. Serrani, Lo Stato finanziatore, Franco Angeli, Milano, 1971; G. Pericu, Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa, Milano, Giuffrè, 1967-1971; G. Sanviti, Gli accordi tra lo Stato e le imprese nel quadro della contrattazione programmata, Milano, Giuffrè, 1974.

²²⁸ G. Berti, Il principio contrattuale nell’azione amministrativa, in Scritti in onore di M.S. Giannini, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, p. 49 ss.

²²⁹ F. Benvenuti, Il ruolo dell’amministrazione nello Stato democratico contemporaneo, in Jus, 1987, p. 277 ss.

È la costante ricerca di capitali privati, in un contesto in cui le risorse pubbliche cominciano a scarseggiare, che induce le amministrazioni, soprattutto locali, a rendere disponibili per il singolo la compartecipazione alle scelte e alle decisioni pubbliche.

L'accordo, strumento di partecipazione del privato ha anche ridotto i costanti episodi corruttivi e di cattiva amministrazione, richiamando sempre di più il controllo da parte del giudice penale.

Tuttavia, se pure sono innegabili i potenziali vantaggi che la sinergia pubblico-privata sempre produce, quando si tratta di valutare la cura degli interessi della collettività in una dimensione che non può più prescindere dagli apporti del privato, le esigenze vanno inevitabilmente nel senso di una protezione rafforzata dell'interesse pubblico, di cui resta depositaria l'amministrazione.

La risposta, allora, non è certamente quella di un rifiuto della consensualità amministrativa e di un ritorno netto all'autorità e all'unilateralità. Gli accordi restano una forma alta di partecipazione del privato all'azione amministrativa, un'apertura democratica del soggetto pubblico alla società, un modello di composizione di una pluralità di interessi in conflitto, in vista della soddisfazione dell'interesse pubblico.

4.12 Trasformazioni operative e provvedimenti amministrativi nel paradigma degli accordi tra p.a. e privati

La pubblica amministrazione ha subito una serie di trasformazioni operative ed è passata dal classico modello per provvedimenti puntuali

a quello che costituisce un'evoluzione del primo modello che si sviluppa per piani e programmi, per poi approdare al modello per *pacta* e a quello per servizi ²³⁰.

In questo contesto, in cui la partecipazione dei cittadini allo Stato ha ristabilito, in un'ottica costituzionalmente orientata, l'uguaglianza e la pari dignità giuridica, gli accordi amministrativi appaiono uno strumento a servizio della logica efficientista dell'amministrazione di risultato²³¹, uno strumento necessario per sopperire alle esigenze economiche imposte da una nuova crisi²³².

Del resto, «il diritto pubblico è la celebrazione della finzione che avvolge i rapporti e il gioco delle parti nello spazio», e le sue figure «sono il frutto di conciliazioni forzate tra elementi antinomici, i quali, secondo la loro natura e i loro originari significati, resterebbero volentieri l'uno di fronte all'altro, come esseri che non si comprendono, perché appartengono ad ordini ed epoche differenti»²³³.

²³⁰ F.G. Scoca, Tra autorità e consenso, in *Dir. amm.*, 2002, 3, 452 ss.

²³¹ E.M. Marengi, L'autonomia locale tra decentramento e federalismo, Roma, 2002; G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2014

²³² Sugli effetti prodotti dalla crisi e sulle trasformazioni in atto nel diritto amministrativo, G. Napolitano, *Crisi economica e ruolo del diritto amministrativo*, in J.L. Piñar Mañas, *Crisis economica y crisis del Estado de Bienestar. El papel del derecho administrativo*, Actas del XIX Congreso italo español de Profesores de Derecho administrativo, Madrid, Reus, 2013, p. 41 ss.; Id., *Breve e lungo periodo nel diritto amministrativo*, in *Gior. dir. amm.*, 1, 2015, p. 7 ss.; Id. (a cura di), *Uscire dalla crisi: politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, Il Mulino, 2012; M. P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la "governance" europea, i rapporti tra Stati membri, le Pubbliche Amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1, 2013, p. 1 ss.; F. Merusi, *La crisi e il diritto amministrativo*, in *Dir. ec.*, 3, 2012, p. 483 ss.; Id., *Il sogno di Diocleziano. Il diritto nelle crisi economiche*, Torino, Giappichelli, 2013; G. Falcon, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, p. 9 ss.; L. Vandelli, *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 845 ss.; A. Carullo, *Diritto al benessere e crisi delle autonomie locali*, in *www.giustamm. it*; A. Morrone, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost*

²³³ G. Berti, *Le antinomie del diritto pubblico*, in *Dir. pubbl.*, 2, 1996, p. 273.

Assistiamo così ad un cambiamento radicale: è l'amministrazione che cerca il consenso del privato, per le scelte della "cosa pubblica".

La prima evoluzione del modello tradizionale è quello per piani e programmi che comunque utilizza il provvedimento, ma lo fa in un'ottica diversa²³⁴.

In questo caso è la legge che prevede strumenti di natura pattizia, in un primo momento facoltativi e in un successivo momento obbligatori. In tale contesto è proprio il dettato normativo, ad attribuire in capo all'amministrazione il potere di conformare i contenuti del piano.

La legge ha conferito alla stessa pubblica amministrazione una ampia discrezionalità nella predisposizione delle prescrizioni pianificate, conferendo mediante lo strumento del provvedimento amministrativo il potere di attuare il piano.

Un altro modello posto al servizio della pa è quello caratterizzato dall'azione per servizi. Quest'ultimo fa riferimento soprattutto al settore delle prestazioni delle utilità materiali e alla gestione del servizio pubblico attraverso vari modelli consensuali e organizzativi.

Il terzo modello è quello che avviene per *pacta*. Anch'esso fa parte dalla funzione di approvvigionamento, ma la sua articolazione si è

²³⁴ F.C. Rampulla e L.P. Tronconi, Le attività pattizie della pubblica amministrazione: Un processo inarrestabile, in *Il Politico*, 70, 1, 2005, 102.

diversificata in diverse funzioni. Può essere risolutivo al cospetto di problemi di natura organizzatoria o quale strumento finalizzato a snellire procedure complesse che implicano la cura di interessi pubblici e privati diversificati e contrastanti tra loro.

Lo sviluppo degli accordi ovvero del fenomeno consensuale è stato notevole in Europa e anche nel nostro Paese. La sua analisi è tutt'altro che facile. Gli ambiti da analizzare, che incidono sugli aspetti pratici dei rapporti consensuali, sono le *mutatio legis* e le c.d. pratiche pattizie effettivamente perseguite dalle singole amministrazioni²³⁵.

Gli studi sui comportamenti contrattuali delle amministrazioni sono pochi, escludendo ovviamente i classici contratti che sono volti a soddisfare esigenze, scontate e abituali di approvvigionamenti. Invece per quanto riguarda l'analisi della legislazione che ha disciplinato gli accordi, la dottrina ha fatto importanti ricerche e catalogazioni.

Questo è un primo contesto in cui si sviluppa l'idea della programmazione negoziata e degli accordi in generale. Vi sono, infatti, figure consensuali largamente diffuse e presenti in leggi finanziarie del passato, basti pensare alla l. n. 662/1996 sull'intesa istituzionale di programma. Queste si sviluppano nel campo economico e poi si trasferiscono in altri settori, come quello della gestione del territorio e, quindi nel sistema della riqualificazione urbana o in quello ambientale.

²³⁵ L. Bobbio, Produzione di politiche a mezzo di contratto nella pubblica amministrazione italiana, in Stato e mercato, 2000, 1, 117 ss.

La fase iniziale che segna l'avvio degli accordi, soprattutto quelli che attengono alla ricerca scientifica e alla tutela dell'ambiente, rappresenta il punto nevralgico di tutta la contrattazione successiva. Pertanto in questa fase ci si pone l'obiettivo di superare le lungaggini decisionali dovute ai poteri di veto e alle inerzie burocratiche²³⁶.

Spesso, per risolvere i contrasti decisionali, si è dovuto ricorrere al metodo, sicuramente più arcaico, ma più incisivo dell'accordo stipulato di persona "attorno ad un tavolo"²³⁷

Ovviamente in un tale contesto si pone il problema della negoziazione implicita (a monte) nella quale si annidano i sospetti legati ai fenomeni corruttivi di cui *ut supra*.²³⁸

Tra le ipotesi di accordi consensuali tra pubbliche amministrazioni possiamo scorgere dei punti in comune con lo strumento della conferenza di servizi mediante la quale l'accordo, unanime o maggioritario (ha valore anche il silenzio), tra più amministrazioni si conclude con un atto i cui effetti sostituiscono il provvedimento di autorizzazione²³⁹.

²³⁶ G. Morbidelli, Il procedimento amministrativo, in AA. VV., Diritto amministrativo, I, Bologna 2005, 695.

²³⁷ L. Bobbio, Produzione di politiche a mezzo di contratto nella pubblica amministrazione italiana, cit., 117-9

²³⁸ v. R. Ferrara, Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche, in M.A. Sandulli (a cura di), Codice dell'azione amministrativa, cit., 779 ss.; P. Chirulli, Il governo multilivello del patrimonio culturale, in Dir. amm., 2019, 4, 697; G.M. Racca, Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale, in Dir. amm., 2019, 2017, 1, 101; G. Iacovone, Accordo di programma e tutela dell'ambiente, in questa Rivista, 2006, 4-5, II, 189.

²³⁹ D. D'Orsogna, Conferenza di servizi e amministrazione della complessità, Torino 2002, 123 ss., e La conferenza di servizi: i procedimenti, in V. Cerulli Irelli (a cura di), La disciplina generale dell'azione amministrativa, Napoli 2006, 213 ss

Quali sono gli elementi che accomunano la conferenza di servizio e gli accordi tra p.a. e privati? In primis entrambi gli istituti sono caratterizzati dalla consensualità, mentre differiscono in merito alle finalità²⁴⁰.

Parte della dottrina considera la conferenza di servizi, almeno in astratto, come uno strumento di semplificazione e una procedura volta alla creazione di un modello decisionale”, invece l'accordo di programma si pone l'obiettivo di “ridurre la frammentazione delle competenze e la dispersione del potere amministrativo, guidato da una liberalizzazione che si traduce nella piena disponibilità delle amministrazioni di concludere o meno accordi che possono, in linea di massima, essere modellati secondo principi di libertà”²⁴¹.

La fase successiva a quella dell'avvio, nella stipulazione degli accordi è caratterizzata dal consolidamento delle volontà delle parti. Possiamo scorgere riferimenti normativi nell'art. 34 del Testo Unico degli Enti locali e negli artt. 11 e 15 della l. n. 241/1990, questi ultimi considerati quali figure generali.

L'accordo e il modello consensuale in generale segna la nascita di una nuova generazione di figure consensuali quella che indirizza le scelte della pubblica amministrazione, nel rispetto delle esigenze dei

²⁴⁰ R. Leonardi, La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi, Torino, 2020, 178, nota che ciò che accomuna la conferenza di servizi e l'accordo di programma, in generale, è la fenomenologia dell'amministrazione consensuale o del consenso nell'attività amministrativa, come strumenti e veicoli di semplificazione. Invece, nella tutela dell'ambiente, è il presupposto dell'unitarietà dell'ambiente, anche in relazione con altri interessi costituzionalmente rilevanti, che necessita sempre più spesso una valutazione contestuale degli interessi ambientali e di altri interessi e che presuppone la necessità di procedure dirette a garantire tale contestualità.

²⁴¹ M. Santini. La Nuova Conferenza di servizi dopo la riforma Madia. Dikè 2016

cittadini²⁴².

Il modello consensuale inoltre sembra essere lo strumento che più di ogni altro consente di soddisfare congruamente l'interesse pubblico.

Le molteplici qualificazioni giuridiche possono essere di varia natura: atto di coordinamento infrastrutturale, atto di semplificazione, atto sostitutivo di regolazione di altra fonte, atto di esercizio di potere amministrativo autoritativo e non autoritativo ²⁴³.

Vi possono essere diversi tipi di accordi tra i quali gli accordi, i protocolli di intesa, le convenzioni, gli accordi di programma, i contratti di programma, gli accordi di programma quadro, gli accordi in base alla l. n. 241/1990, gli accordi *ex art. 34 t.u.e.l.*

In particolare la programmazione negoziata, quale forma di regolamentazione che vede l'interazione di soggetti pubblici e privati, per la realizzazione di precisi obiettivi; l'intesa istituzionale di programma, considerato strumento di collaborazione tra amministrazioni di diversi livelli che si impegnano a collaborare per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati; l'accordo di programma quadro, forma di

²⁴² L. Bobbio, Produzione di politiche a mezzo di contratto nella pubblica amministrazione italiana, cit., 120.

²⁴³ C. Marzuoli, Gli accordi di programma, in R. Ferrara e M.A. Sandulli (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente. Procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, II, Milano, 2014, 446 s.

attuazione dell'intesa istituzionale di programma che definisce un programma esecutivo di interventi; il patto territoriale²⁴⁴.

In particolare, in materia ambientale, una vera e propria spinta in tal senso si è avuta con il d. lgs. n. 152/2006 (cd. codice dell'ambiente), che con l'art. 206 ha provveduto a introdurre procedure semplificate, tese alla conclusione di accordi e contratti e alla diffusione degli stessi.

Tale disposizione normativa consente al Ministero e alle altre autorità competenti di stipulare “appositi accordi e contratti di programma con enti pubblici, con imprese di settore, soggetti pubblici o privati ed associazioni di categoria”, soprattutto in materia di gestione dei rifiuti, di raccolta differenziata e di produzione di beni con materiali poco inquinanti²⁴⁵.

4.13 Accordi di programmazione e prescrizioni urbanistiche.

Rapporti con altri ordinamenti

La pubblica amministrazione “cedendo” alla consensualità segna il suo lento passaggio verso l'accettazione del coinvolgimento degli amministrati alla vita pubblica. A tal proposito possiamo parlare di democratizzazione dello Stato²⁴⁶. Immancabilmente la scelta delle pubbliche amministrazioni, di

²⁴⁴ A. Portera, I contratti di fiume, in *Federalismi.it*.

²⁴⁶ F. Pugliese, Risorse finanziarie, contestualità ed accordi nella pianificazione urbanistica, p. 69 ss. e P. Stella Richter, Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica, p. 83 ss., entrambi in F. Pugliese e E. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del secondo Convegno Nazionale AIDU, Milano, Giuffrè, 1999. Sia inoltre qui consentito rinviare a M. De Donno, Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche, in *RGE*, 5, 2010, p. 279 ss.

ricorrere agli accordi con i privati è sicuramente dipesa dalla carenza di risorse finanziarie.

E' noto che la p.a. nel tempo abbia dovuto cercare strategie che gli permettessero, anche mediante lo sfruttamento dei suoli, di arricchirsi.

E' a tal proposito che vengono siglati i primi accordi tra Comuni e privati, specialisti del settore giuridico. Basti pensare che in Italia molti dei piani regolatori locali sono nati da questa collaborazione.

Non è un caso infatti che proprio nel settore urbanistico abbiamo assistito alla "creazione" di una pianificazione per accordi²⁴⁷: questi sono stati classificati dalla dottrina, come sopra già anticipato, con due espressioni: accordi a valle e accordi a monte.

Se nei primi si identifica un *melting pot* per niente omogeneo di moduli operativi negoziali, previsti in svariate norme di legge, il cui esempio più *tranchant* è rappresentato dalla convenzione di lottizzazione; i secondi si rinvencono, invece, in quegli accordi conclusi dagli enti locali con i soggetti privati, per assumere negli strumenti urbanistici «previsioni di assetto del territorio di rilevante interesse per la comunità locale, condivise dai soggetti interessati e coerenti con gli obiettivi strategici individuati negli atti di pianificazione²⁴⁸».

Negli accordi "a monte" si intravede così una doppia natura giuridica, una contrattuale e una regolamentare. La prima finalizzata a disciplinare il rapporto tra amministrazione e privato; la seconda destinata ad implementare le stesse previsioni normative del piano

²⁴⁷ P. Urbani in Pianificare per accordi, in RGE, 4, 2005

²⁴⁸ A. Masucci, Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali, cit.

urbanistico. Sicchè, gli accordi di pianificazione, non si esauriscono nel singolo procedimento istituito per governare il rapporto di due soggetti, ma svolgono una funzione di composizione di più interessi.

L'accordo così stipulato, finirà per incidere anche nella sfera giuridica dei terzi, formalmente estranei ad esso.

Gli accordi "a monte" seppur considerati da una parte della dottrina come espressione del principio di partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa, tuttavia rappresentano anche una fattispecie pericolosa²⁴⁹.

Sono evidenti le esigenze costituzionalmente sensibili coinvolte dalla fattispecie: il principio di uguaglianza, la tutela del paesaggio, la tutela della proprietà privata e, non per ultimo, i principi di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione. D'altra parte, è nota la loro ampia diffusione nella prassi. Questo dato dovrebbe imporre anche all'ordinamento italiano la scelta di una loro definitiva riconduzione entro stretti parametri normativi. Di fatto il dato secondo cui gli accordi "a monte", diffusi nella prassi non siano supportati dal dettato normativo, induce a ritenere che si debba parlare di "crisi o meglio regressione del principio di legalità"²⁵⁰.

Non si comprende tuttavia perché il legislatore, preferisca non creare un catalogo di regole precise per un "sistema" ampiamente e quotidianamente utilizzato.

Proprio questa convinzione induce a ritenere che gli episodi di

²⁴⁹ M. Magri, Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali, in *RGU*, 4, 2004

²⁵⁰ Cfr. sul punto P. Urbani, Pianificare per accordi, cit., p. 178; A. Travi, Accordi fra i proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti, in *Foro It.*, V, 12, 2002, p. 274 ss.

debolezza e scarsa tenuta delle istituzioni, che spesso accompagnano l'urbanistica consensuale, siano imputabili anche alla costante rinuncia di riportare nel mondo del diritto un fenomeno ormai ultradecennale²⁵¹.

L'incontro pubblico-privato richiederebbe la preventiva fissazione di regole precise e stabili. In verità, nell'ultimo decennio si è diffusa anche a livello statale la necessità di fornire una disciplina anche per gli accordi di pianificazione. Tuttavia, ad oggi non sono stati fatti passi in avanti²⁵².

²⁵¹ P. Urbani, Urbanistica consensuale, "pregiudizio" del giudice penale e trasparenza dell'azione amministrativa, in RGE, 2, 2009, p. 47 ss.; Id., Modeste proposte per favorire l'attuazione delle previsioni urbanistiche negoziate e superare (in parte) i fenomeni di concussione nella PA in materia di pianificazione urbanistica, in www.pausania.it; Id., L'urbanistica, in F. Merloni, L. Vandelli (a cura di), La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi, Firenze, Passigli Editore, 2010, p. 423 ss. Si discosta in parte da questa visione, G. Piperata, Il rapporto tra pubblico e privato nel contesto giuridico delle trasformazioni urbanistiche, in Urb. App., 5, 2011, p. 508 ss., ove l'A., in ragione di una certa flessibilità che connota questi strumenti, propone di «puntare più che altro sui principi e su di un regime minimo che delinea i margini esterni di dinamiche che andrebbero un po' lasciate alla concreta applicazione da parte delle amministrazioni e dei privati», piuttosto che su «una puntuale e rigida predeterminazione della dinamica da parte del legislatore».

²⁵² Dopo il naufragato progetto di legge Mantini, n. 1794/2008, in materia di Principi fondamentali del governo del territorio, alle attese create dal recente Rapporto del Governo del 2012, La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, prontamente disilluse dalla l. 6 novembre 2012, n. 190 che ne seguì. Con specifico riferimento agli accordi "a monte", la Commissione redattrice proponeva «l'adozione di un duplice intervento per meglio disciplinare gli accordi urbanistici: da un lato, una disciplina degli accordi urbanistici in generale, che mantenga agli accordi la loro natura pubblicistica, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, ma ne precisi caratteri e contenuti quando lo strumento è applicato alla definizione e all'attuazione di scelte urbanistiche; dall'altro, l'introduzione, in deroga all'art. 13 della legge n. 241/1990, della necessaria adozione di procedure di partecipazione al procedimento di approvazione di determinate scelte urbanistiche». Va poi segnalato il recente disegno di legge di riforma della legislazione urbanistica statale, recante Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e di trasformazione urbana, licenziato nel maggio 2014 dalla commissione interministeriale insediata presso il Ministero delle Infrastrutture, che all'art. 1 annovera tra i principi fondamentali del governo del territorio anche il principio di consensualità e al successivo art. 15 della disciplina in materia di «accordi tra amministrazioni e privati in ambito urbanistico e giurisdizione».

Nonostante il silenzio del legislatore statale, alcune Regioni d'Italia tra cui l'Emilia Romagna ed il Veneto²⁵³ hanno introdotto una disciplina normativa anche per gli accordi a "monte".

Nel sistema tedesco invece, negli stessi anni si svilupparono due distinte tipologie di contratti di diritto pubblico, non rinvenibili nel sistema italiano, il contratto di transazione (Vergleichsvertrag) e il contratto di scambio o sinallagmatico (Austauschvertrag)²⁵⁴. Le due fattispecie, invero, non esauriscono le possibili manifestazioni dell'esercizio in forma negoziata del potere pubblico.

A differenza dell'ordinamento italiano, i Planungsvereinbarungen tedeschi hanno accolto la sfida di regolamentare gli accordi tra pubblico e privato. Nel dettaglio la Germania ha introdotto il Vergleichsvertrag, che è il contratto mediante il quale l'amministrazione, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, valuta opportuno transigere con il privato, per via di concessioni reciproche, per eliminare una situazione di fatto o di diritto incerta²⁵⁵. Esempio tipico è l'accordo di transazione con

²⁵³ G. Pagliari, Gli accordi urbanistici tra p.a. e privati, in *RGU*, 4, 2008, p. 455 ss.; F. Gualandi, Gli accordi nell'urbanistica negoziale con particolare riferimento all'art. 18 della Legge regionale dell'Emilia Romagna n. 20/2000, in www.lexitalia.it; M. Magri, Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali, cit., p. 539 ss.; S. Moro, Gli accordi "a monte" delle prescrizioni urbanistiche: spunti di riflessione, in *RGE*, 3-4, 2010, p. 453 ss.; G. Sciullo, Accordi e conferenze di servizi nella legge sul governo del territorio dell'Emilia Romagna, in www.lexitalia.it; F. Perlini, La nuova legge urbanistica dell'Emilia Romagna (l.r. 24 marzo 2000, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni): profilo critico-ricostruttivo, in *RGU*, 1-2, 2005, p. 251 ss.; M. Breganze, La nuova pianificazione urbanistico-territoriale in Veneto e gli accordi con i privati, in *RGU*, 1-2, 2005, p. 210 ss.; V. Domenichelli, Gli elementi caratterizzanti della Legge Regionale del Veneto 23 aprile 2004, n. 11, in *Nuova rass.*, 5, 2006, p. 499 ss. Sia, inoltre, consentito rinviare anche per questi aspetti a M. De Donno, Il principio di consensualità nel governo del territorio: le convenzioni urbanistiche, cit., p. 309 ss.

²⁵⁴ H.P. Ipsen, *Öffentlicher Subventionierung Privater*, Berlin-Köln, 1956, p. 61 ss.

²⁵⁵ Il contratto di diritto pubblico esprime e attua il principio di proporzionalità nell'azione amministrativa. In questi termini, fra gli altri, E. Buoso, Proporzionalità, efficienza e accordi nell'azione amministrativa, cit., p. 127; A. Masucci, *Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali*.

finalità d'indennizzo (Abfindungsvergleich), previsto in seno al procedimento di espropriazione forzata.

Il secondo tipo di contratto, ammesso nell'ordinamento tedesco, l'Austauschvertrag, più frequente e diffuso soprattutto nel campo del diritto urbanistico, ha per oggetto uno scambio di prestazioni tra il soggetto pubblico e quello privato²⁵⁶.

A differenza del sistema tedesco, il modello francese, nonostante l'ampia diffusione nella legislazione e nella prassi di accordi, prima mediante la *décision exécutoire* e poi di natura contrattuale, non ha mai dato valenza ai modelli consensuali. Questi ultimi infatti, si scontrarono e si scontrano con le posizioni fermamente unilaterali della giurisprudenza del Conseil d'Etat²⁵⁷. E' stata proprio dalla sentenza del Conseil d'Etat, in cui si annullava una convenzione con cui il Comune aveva delegato attività di sorveglianza e di vigilanza ad un istituto privato, a dare seguito al divieto di ricorrere al contratto²⁵⁸ per altre forme di negoziazione che interessassero la sfera pubblica.²⁵⁹

Questo andamento si conferma anche nella recente casistica giurisprudenziale. Tuttavia, negli ultimi anni, si sta diffondendo un nuovo atteggiamento nelle scelte giurisprudenziali: il giudice piuttosto che ritenere invalide le convenzioni, fa talvolta salvo il rapporto

²⁵⁶ M. Bullinger, Zur Notwendigkeit funktionalen Umdenkens des öffentlichen und privaten Vertragsrechts im leistungsintensiven Gemeinwesen, in Gedächtnisschrift für Hans Peters, 1967, p. 667 ss., cit. in A. Masucci, Trasformazione dell'amministrazione e moduli convenzionali.

²⁵⁷ F. Feral, Contrat public et action publique: au cœur d'une administration régulatrice, in Mél. Guibal, t. II, cit., p. 527 ss

²⁵⁸ su questi aspetti J. Petit, Nouvelles d'une antinomie: contrat et police, in Les collectivités locales, Mélanges en l'honneur de Jacques Moreau, Paris, L.G.D.J., 2004, p. 353.

²⁵⁹ C.E. 17 juin 1932, Ville de Castelnaudary.

giuridico sottostante, procedendo ad una riqualificazione giuridica dell'atto²⁶⁰.

4.14 Gli accordi normativi, espressione del nuovo principio di consensualità. Il ruolo del privato

La necessaria presa d'atto delle trasformazioni che, più di recente hanno caratterizzato l'amministrazione per accordi, spinge a chiedersi se il principio di consensualità abbia esaurito le sue potenzialità applicative o se, al contrario, non si siano dischiusi nuovi spazi di riflessione.

Qual è stata la "novità" del modello relazionale di accordo che già esisteva all'interno delle pubbliche amministrazioni, quale modello risalente di codeterminazione?. A portare elementi di novità sono stati due aspetti.

Il primo consisteva nel superamento del timore di "travalicare" il potere del legislatore che fino agli anni novanta del precedente secolo aveva riservato l'uso degli accordi solo ad ipotesi tassative²⁶¹. Questo significava rendere essenzialmente la norma inutile "(o) comunque un'amara semplificazione procedimentale"²⁶². Tuttavia, però ben presto si cominciò a considerare l'accordo, come rimedio sostitutivo per ipotesi in cui il provvedimento amministrativo non riusciva ad essere risolutivo.

²⁶⁰ C.A.A. Lyon, 31 décembre 1993, Epoux Eymain-Mallet.

²⁶¹ *Cit. ibidem.*

²⁶² G.P. Cirillo, Sistema istituzionale di diritto comune, II, Milano, 2021, 119.

A ciò si aggiunge l'importante ruolo assunto nella stipulazione degli accordi dai privati.

Inizialmente, la partecipazione dei privati era richiesta, quale apporto esterno ad opera di tecnici del settore, esclusivamente con il fine di risolvere crisi industriali in zone ad alto rischio. Si pensi alla l. n. 64/1986, all'art. 7, la quale per la prima volta introdusse espressamente, l'accordo di programma ambientale con l'obiettivo di finanziare per il Mezzogiorno programmi di riconversione industriale ed il rispristino dello stato dei luoghi.

Solo in una fase storica successiva si sono diffusi procedimenti finalizzati alla conclusione di accordi di programma, nei quali anche i privati furono chiamati a una responsabilità nell'attuazione delle scelte definite dalle pubbliche amministrazioni, per il perseguimento dell'interesse pubblico²⁶³.

Così, l'esigenza di inquadrare questi accordi, che, in effetti, differenziandosi rispetto a tutte le altre fattispecie, si pongono al livello più alto del principio di consensualità, ci spinge a tratteggiare un nuovo possibile modello, per spiegare e rendere giustificabile forme di negoziazione aventi ad oggetto le prescrizioni urbanistiche.

La partecipazione del privato alle scelte della pubblica amministrazione, pone nuovamente l'attenzione verso un altro quesito e, cioè se questi possano dar vita ad una nuova tipologia di accordi²⁶⁴.

²⁶³ R. Leonardi, La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi, cit., 180.

²⁶⁴ C. Marzuoli, Gli accordi di programma, cit, 448 s.

La scelta di porre l'attenzione sulla categoria dei c.d. accordi normativi tra pubblica amministrazione e privato, ricade sulla codeterminazione negoziata dei contenuti dei piani urbanistici. Ciò in una prospettiva più ampia, le forme di negoziazione pubblico-privata incideranno sul contenuto degli atti normativi e degli atti amministrativi generali.

La dottrina²⁶⁵ infatti, nel nostro ordinamento si è più volte soffermata sul tema degli accordi normativi tra soggetti di diritto pubblico, tuttavia non è stata data la stessa attenzione, per questa figura, quando le parti erano un'amministrazione ed un privato.

In effetti la *voluntas legis*, finora non ha mai considerato tali accordi.

Al fine di valutare la legittimità che avrebbero questi accordi nel nostro ordinamento, è necessario valutare se, il principio di consensualità possa essere inteso alla stregua di un principio generale del diritto amministrativo.

A tal proposito possiamo chiederci se il principio di consensualità, richiamato dall'art. 11 della l. 241/1990 esaurisca la sua funzione nell'ambito dell'attività provvedimentale

²⁶⁵ Si fa qui riferimento alle ipotesi su cui si è interrogata la dottrina italiana, di accordi conclusi tra Regioni o tra Stato e Regioni in grado di produrre disposizioni normative con efficacia *erga omnes*. Cfr., fra i primi ad aver introdotto il tema, G. Sanviti, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1978; G. D'Orazio, *Gli accordi prelegislativi tra le Regioni (uno strumento di cooperazione interregionale)*, in *Giur. cost.*, 1977, p. 956 ss.; S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 84 ss.; E. de Marco, *La negoziazione legislativa*, CEDAM, Padova, 1984. Più di recente la questione ha ripreso, come noto, vigore dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e l'introduzione di una vocazione consensuale del c.d. principio di sussidiarietà legislativa. Per questi aspetti si rinvia a quanto si dirà nel Cap. II delle conclusioni. Basti qui citare, per ora, F. Benelli, C. Mainardis, *La negoziazione delle competenze fra Stato e Regioni e il suo seguito giurisprudenziale*, in A. Barbera, T. F. Giupponi, *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, BUP, 2008, p. 469 ss.

dell'amministrazione o, se piuttosto, esso non debba ritenersi più ampio e tale da informare ogni occasione di esercizio del potere pubblico, incluso quello normativo.

Ed invero il ricorso a moduli consensuali è già ammesso in un significativo numero di settori dell'ordinamento, anche diversi da quelli strettamente appartenenti al diritto amministrativo, come nel caso degli accordi tributari e del patteggiamento nel diritto penale.

Nel settore ambientale ad esempio le varie figure convenzionali prima citate diverse tra loro propongono un'unione di elementi difficilmente componibili: gli interessi e il potere.

Con riferimento agli interessi viene in rilievo quello pubblico che si presenterebbe come prevalente a quello privato, il quale sarebbe destinato al sacrificio. Mentre con riferimento al potere, quello amministrativo ha la caratteristica di essere autoritativo, quello privato invece si caratterizza per essere "di soggezione"²⁶⁶.

La *ratio* degli accordi e dei modelli consensuali, è molto diffusa nel settore ambientale e in quello urbanistico .

In effetti, l'equilibrio tra le esigenze di protezione dell'ambiente e della salute e quelle della continuità produttiva è ricercato con l'utilizzo di strumenti aventi natura volontaristica e consensuale, in ragione della loro flessibilità e capacità di adattarsi a situazioni complesse.

²⁶⁶ C. Marzuoli, cit., 449 ss.

La dottrina, infatti, sottolinea il rapporto di “quasi” necessarietà tra la tutela dell'ambiente e l'utilizzo dell'accordo di programma²⁶⁷.

Vi sono, infatti, ipotesi che per loro natura non sono tipizzabili o presentano un elevato tasso di complessità sul piano delle problematiche ambientali e, l'accordo risulta essere l'unico strumento in grado di raggiungere un equilibrio tra le parti.

Non sempre tuttavia, l'accordo riesce ad essere risolutivo, si consideri il citato esempio delle riconversioni urbanistiche, in questo caso “i progetti di riqualificazione possono essere proposti dai privati, visto che la trasformazione delle aree di loro proprietà dev'essere per questi economicamente conveniente, altrimenti si verificherebbe un'ipotesi di inerzia, mentre i relativi piani attuativi hanno natura negoziale”²⁶⁸.

L'accordo pertanto, può essere definito come “uno strumento creativo con struttura aperta e non è un argomento applicativo della legge.”²⁶⁹

Qui si pone la questione del rilievo del principio di tipicità e del rapporto che questo ha con il principio di consensualità. Può essere superata la tipicità?. Secondo la dottrina la risposta varia in base alla considerazione del potere discrezionale o vincolato.

²⁶⁷ C. Marzuoli, cit., 467.

²⁶⁸ P. Urbani, Urbanistica consensuale, “pregiudizio del giudice penale” e trasparenza dell'azione amministrativa, cit.

²⁶⁹ C. Marzuoli, Gli accordi di programma, cit., 459-62.

Laddove vi sono poteri discrezionali, i limiti si rinvengono nel rispetto dei principi della ragionevolezza, proporzionalità e affidamento. Qualora i poteri siano autoritativi, si pone la questione dell'effetto che la decisione comporta nei confronti delle parti.

In effetti, l'accordo dovrebbe servire per superare quei casi in cui vi sono difficoltà giuridiche derivanti dal piano della determinatezza di pubblici poteri.

Pertanto, la possibilità di forme di accordo in funzione di determinazione del contenuto degli atti normativi e degli atti amministrativi generali non dovrebbe essere esclusa, almeno a priori.

Basti pensare, del resto, che forme di negoziazione vanno affermandosi in via di prassi anche nei procedimenti regolatori dalle Autorità indipendenti, ancorché prontamente arginate dalla giurisprudenza amministrativa²⁷⁰.

Con riferimento, poi, agli accordi transattivi e alle ADR che spesso ricorrono nei settori d'intervento di queste Autorità, una parte della dottrina pubblicistica afferma che degli accordi tra p.a. e privati si possa in fondo parlare anche come di «modi possibili di applicare diversamente le norme rispetto a quanto ritenuto dalla pubblica amministrazione in prima battuta»²⁷¹.

²⁷⁰ S. Cassese, *Negoziazione e trasparenza dei procedimenti davanti alle Autorità indipendenti*, in *Aa.Vv.*, *Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti*, Torino, Giappichelli, 1999, p. 37 ss. e in giurisprudenza vd. T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 1 dicembre 2004, n. 6091.

²⁷¹ M. Ramajoli, *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2014, p. 18.

In tal senso, allora, l'esercizio del potere pubblico, sia rivolto alla definizione di casi concreti e puntuali, sia finalizzato alla predisposizione di una disciplina generale, può essere conformato e plasmato attraverso una composizione di più interessi potenzialmente in conflitto, verso la migliore definizione dell'interesse pubblico concreto, cui inevitabilmente tende l'azione amministrativa.

Sicché non si può non considerare che l'art. 13 della l. n. 241/1990 vieti il ricorso agli accordi nell'«attività dell'amministrazione diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione».

Lo stesso divieto vale anche a proposito dei procedimenti tributari. Proprio dell'interpretazione letterale di questa norma si è servita una parte della dottrina contraria agli accordi "a monte" per affermare, da un lato, l'impossibilità giuridica degli stessi e, dall'altro, per sostenere l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali che li disciplinano.

La norma osterebbe alla configurabilità di un principio fondamentale nella materia del governo del territorio, dal quale sia desumibile che anche il contenuto degli strumenti urbanistici generali possa essere definito attraverso un'intesa negoziale tra amministrazione e privati²⁷².

Questo atteggiamento di chiusura è stato ampiamente condiviso anche dalla giurisprudenza prevalente e solleva più di una critica. E' noto che l'art. 13 non istituirebbe infatti alcun divieto di estendere le

²⁷² Così, G. Pagliari, *Gli accordi urbanistici tra p.a. e privati*, cit., p. 476 ss

forme di partecipazione previste dagli art. 7 e ss. della l. n. 241/1990 anche ai procedimenti finalizzati all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di programmazione e di pianificazione.

Di fatti la norma si limiterebbe ad escludere che, in questi casi, debbano sempre essere ammessi livelli così elevati di partecipazione, rimettendosi la valutazione finale alla specifica disciplina di settore²⁷³.

L'ostacolo posto dalla lettera dell'art. 13 anche alla configurabilità di forme di partecipazione *uti singuli* e di matrice consensuale nell'attività normativa della p.a. possa essere superato proprio, ritenendo il principio di consensualità un principio generale del diritto amministrativo.

In presenza di un principio di tale portata, l'art. 13 non potrebbe allora essere concepito come un impedimento all'ammissibilità di accordi pubblico-privati anche negli ambiti dell'azione amministrativa contemplati dalla norma.

Essa, perciò, al più può operare come semplice clausola di rinvio a favore della legge speciale, cui pure non manca di fare riferimento.

In tal senso, allora, l'art. 13 dovrebbe essere inteso non come un divieto di applicazione degli accordi anche nell'attività volta all'emanazione di atti normativi e generali, di pianificazione e programmazione, ma come un'esplicitazione del criterio ermeneutico. Esso, regolando i rapporti tra legge generale e legge speciale, evita semplicemente duplicazioni nella disciplina delle garanzie partecipative

²⁷³ A. Travi, Accordi fra i proprietari e comune per modifiche al piano regolatore ed oneri esorbitanti, cit., p. 277

dei privati nei diversi procedimenti dell'amministrazione. Intanto, dunque, potranno ammettersi forme di negoziazione anche nei procedimenti in questione, in quanto esse siano espressamente previste da una disposizione di legge.

Al tempo stesso, però, ciò non significa che in assenza di una norma, generale o speciale, che li disciplini espressamente, gli accordi normativi non siano giuridicamente possibili nel nostro ordinamento. Se è vero che il principio di consensualità è principio generale del diritto amministrativo, va da sé che esso possa informare ogni manifestazione del potere, ivi incluso quello normativo.

CAPITOLO QUINTO

La rigenerazione urbana nelle legislazioni sovranazionali

5.1 La rigenerazione urbana dall'America all'Europa. Cenni introduttivi

To regenerate “(Of a living organism) grow (new tissue) after loss or damage [...] (Of an organ or tissue) grow again [...] Bring new and more vigorous life to (an area, industry, institution, etc.); revive, especially in economic terms”. Rigenerare indica, quindi, per gli americani, ma anche per gli europei, la trasformazione di un oggetto esistente che ha perso le sue caratteristiche originarie, rilanciandone le peculiarità. La rigenerazione urbana come sopra argomentato, ha per

oggetto il territorio urbanizzato, indica un processo trasformativo, generato da un fattore scatenante che, produce un cambiamento.

Due dimensioni sono presenti: rinascere e ripetere.

Negli anni Cinquanta negli Stati Uniti le funzioni industriali e portuarie diventarono incompatibili con la vita urbana, per via del loro posizionamento all'interno della città e dei cambiamenti socio-economici. Queste attività, "attraverso un preciso schema di pianificazione", vennero a poco a poco delocalizzate verso zone periferiche, questo ha fatto sì che si creassero grandi aree all'interno dei centri urbani. Fu questo l'inizio delle operazioni (poi definite di rigenerazione) indicate nel contesto nord-americano come *Urban Renewal*²⁷⁴. I primi interventi riguardarono i territori nord-americani.

Il programma federale *Housing and Urban Development Act* del 1965 cercò di "disciplinare" questo fenomeno, l'obiettivo era quello di rinnovare i centri urbani devitalizzati²⁷⁵.

Esso prevedeva una serie di strumenti, finalizzati alla demolizione di strutture e abitazioni fatiscenti all'interno delle città. Esproprio per pubblica utilità e aiuti finanziari in varie forme permisero di portare avanti processi trasformativi di ampie aree delle città americane (Wilson, 1966; Bratt, 1989). A seguito del rapporto urban renewal waterfront (1965)²⁷⁶, il governo federale introdusse una serie di strumenti metodologici e finanziari, per

²⁷⁴ Harvey D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford University Press, New York.

²⁷⁵ Harding, A. (2005) *Governance and socioeconomic change in cities*, in: N. Buck, I. Gordon, A. Harding and I. Turok (Eds) *Changing Cities: Rethinking Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 62–77.

²⁷⁶ Gleeson B., Sipe N. (2007) *Creating Child Friendly cities*, Routledge, London-New York.

operare sulle aree portuali in disuso. Alla fine degli anni Settanta, sulla scia delle prime operazioni di rigenerazione nelle città di Baltimora e Boston, altre cento città iniziarono i c.d. processi di rigenerazione. In Europa, è a partire dagli anni Ottanta che si comiciò a sentir parlare di politiche di rigenerazione urbana. Queste si basavano su grandi progetti urbani e architettonici che avevano come obiettivo quello di dare nuova consistenza alla base economica e sociale delle aree in disuso.

In Inghilterra, uno dei paesi più colpiti dalla deindustrializzazione, il governo britannico dimostrò che nel 1982 ci fossero 45.000 ettari di terreni urbani abbandonati. In Francia, in proporzioni minori, nel 1986 erano 20.000 gli ettari di aree industriali inutilizzate (DATAR 37, 1986).

In questo stesso periodo i diversi paesi europei costruirono organismi e programmi specifici, con lo scopo di dare nuova vita alle aree inutilizzate e in declino (Chaline, 1999). Nel 1992, città come Barcellona, Genova e Siviglia, enfatizzate dall'organizzazione di eventi internazionali, iniziarono processi di rigenerazione urbana. Qualche anno dopo Bilbao, Marsiglia e Lisbona seguirono la stessa strada: una trasformazione profonda di siti e spazi abbandonati fortemente degradati.

5.2 La rigenerazione urbana secondo l'Unione Europea.

Il concetto di rigenerazione urbana è presente nei documenti prodotti dall'Unione Europea (prima Comunità Europea) già dalla

metà degli anni Settanta. Tuttavia, il termine rigenerazione è stato utilizzato per la prima volta nel 1996 all'interno della relazione "Città europee sostenibili" della Commissione Europea Direzione generale XI, Ambiente, sicurezza nucleare e protezione civile²⁷⁷.

Nel 1975, anche se il concetto centrale utilizzato era quello della conservazione, è possibile individuare elementi precursori del moderno concetto di rigenerazione urbana. Con la dichiarazione di Amsterdam (1975) fu firmata la "Carta europea del patrimonio architettonico", promulgata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. La finalità era proprio: tutela del patrimonio attraverso la cooperazione degli Stati (membri e non) dell'area europea.

La tutela del patrimonio europeo, oltre al dato puramente strutturale, resta un possibile elemento di unione tra i popoli. La carta ruota intorno al concetto di conservazione e dal documento emergono alcuni caratteri interessanti che, successivamente, diventeranno capisaldi dei processi di rigenerazione urbana²⁷⁸.

Il concetto di tutela patrimoniale è esteso a forme urbane complesse e non solo ai singoli edifici. I luoghi in cui attuare politiche di conservazione possono essere anche città storiche, antichi quartieri, villaggi tradizionali nella loro complessità e che il finanziamento pubblico (sugli interventi di trasformazione urbana) non produca effettivamente una reale redistribuzione dello sviluppo

²⁷⁷ Calabi D. (2004) Storia dell'urbanistica europea, Bruno Mondadori, Milano.

²⁷⁸ Benevolo L. (1963) Storia dell'urbanistica moderna, Laterza, Bari

sociale ed economico per “tutti gli strati della società” (CE, 1975, 1).

Il documento raccomanda il mantenimento della composizione sociale nella riabilitazione dei vecchi quartieri e dei centri storici, anticipando il dibattito sulla *mixité sociale*²⁷⁹, e sugli effetti che il *Trickle-down*²⁸⁰ ha sulle classi meno abbienti nelle operazioni di rigenerazione urbana. Incoraggia l'investimento attraverso la concertazione tra soggetti, pubblici e privati, di livelli e gerarchie differenti. Suggerisce forme pianificatorie complesse e integrate per promuovere le politiche di conservazione e tutela. Il documento sostiene che la tutela del patrimonio può anche essere vista come strumento di tutela ambientale (capace di combattere gli sprechi e l'occupazione di nuovi terreni agricoli) e sociale (capace di creare filiere produttive artigianali legate alla conservazione). Inoltre, il documento comprende l'importanza del ruolo che la comunicazione e la promozione possono avere sul sostegno di queste politiche, proponendo di inserire nei programmi scolastici la valorizzazione e la tutela del patrimonio.

Dagli anni Ottanta, l'Unione Europea iniziò ad avere un'attenzione particolare per le questioni urbane. Tra il 1980 e il 1982 fu organizzata una campagna per la “rinascita della città”. L'obiettivo della campagna era sensibilizzare il potere politico e la

²⁷⁹ Il concetto di *mixité sociale* verrà affrontato nella sezione “Rigenerazione e impero”.

²⁸⁰ Anche chiamata teoria della goccia, nel mondo anglosassone indica, in un dato sviluppo economico, l'idea che i vantaggi economici della classe più benestante abbiano ripercussioni positive sulle classi della società meno abbienti.

società civile sulle questioni riguardanti l'ambiente urbano ponendo l'accento su quattro grandi temi:

- 1) il miglioramento dell'ambiente;
- 2) la riabilitazione degli alloggi esistenti;
- 3) la partecipazione;
- 4) la creazione d'iniziative sociali e culturali per migliorare le condizioni di vita nelle città

La CE nel 1986, affida le considerazioni sulla rigerazione urbana alla Conferenza Permanente dei Poteri Locali e Regionali d'Europa (CPLRE). Successivamente avranno luogo una moltitudine di conferenze e programmi che seguiranno le indicazioni del CPLRE, trattando diversi aspetti dello sviluppo urbano (sanità, rigenerazione delle città industriali, politiche sulla sicurezza pubblica e la prevenzione della criminalità, sviluppo architettonico ecc.)²⁸¹.

Nello stesso periodo, nel 1985, a Granada venne siglata la Convenzione per la salvaguardia del patrimonio architettonico d'Europa. Il documento definì il concetto di patrimonio architettonico, introducendo una nuova sezione completamente dedicata all'urbanistica, nel dettaglio alla creazione di centri urbani omogenei circoscrivibili e realizzabili mediante piani.

Inoltre, la stessa aveva l'obiettivo di sollecitare i paesi nella costruzione di un inventario del patrimonio presente nel proprio

²⁸¹ Gabrielli B. (2005) Dal rinnovamento alla Rigenerazione Urbana, in Alcozer F., Gabrielli S., Gastaldi F. (a cura di) *Urbanregeneration , città*, Catalogo della mostra nell'ambito di Genova 2004, Alinea, Firenze.

territorio e nella costruzione di un insieme di regole d'intervento. Anche in questo documento, le raccomandazioni per la costruzione di politiche di conservazione proposero processi integrati in cui l'elemento architettonico da tutelare fosse non solo protetto, ma anche capace di produrre economie e processi di valorizzazione che tenessero conto dei nuovi modelli di vita urbana. Nel 1987, la presidente della commissione mondiale su ambiente e sviluppo, Gro Harlem Brundtland presentò il rapporto *"Our common future"* che ponesse le linee guida, per un nuovo sviluppo, detto sostenibile, capace di arginare i problemi ambientali, sociali ed economici mondiali.

Il Rapporto Brundtland (1987, 43) definì lo sviluppo sostenibile come *"uno sviluppo che risponda alle necessità del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze"*. Nel 1990 la Commissione Europea pubblicò *"Il libro verde per l'ambiente urbano"*. Questo potrebbe essere definito come il punto di partenza per la costruzione di politiche urbane comunitarie. Il documento prevedeva una visione olistica dei problemi e suggeriva approcci integrati per risolverli.

Esso promuoveva l'arresto dell'espansione urbana, rigettando i principi dell'urbanistica funzionalista, incoraggiando invece la multifunzionalità e uno sviluppo di densificazione dell'esistente. Introduceva quindi un nuovo concetto di rigenerazione urbana.

Il rinnovamento urbano era la risposta, per limitare l'espansione delle città, per ottimizzare l'utilizzo del patrimonio

edilizio esistente, sia in centro, sia in periferia, attraverso operazioni di diversificazione dell'utilizzo del suolo e delle attività.

Suddiviso in due capitoli, il documento analizza i problemi ambientali delle città e propone linee d'azione comunitarie per il futuro di queste. Il documento è il risultato di diversi convegni internazionali vertenti su sei temi principali: aree industriali dismesse, la periferia urbana, la qualità dell'ambiente urbano, gli spazi pubblici e le aree verdi, inquinamento urbano nei paesi della Comunità.

Il documento individua due fattori che causano i problemi dell'ambiente urbano: la pressione ambientale delle città (causate dalle numerose attività urbane) e la strutturazione spaziale delle zone urbane caratterizzate da “una suddivisione quasi patologica dell'utilizzazione del suolo” (CE, 1990, 48) che ha portato a sempre maggiori flussi di merci e persone, zone della città difficili da servire o congestionate ecc.

Il primo degli obiettivi è “la creazione o la «ri-creazione» di città che offrano agli abitanti un ambiente gradevole” (CE, 1990, 48); il secondo la diminuzione dell'inquinamento urbano, causa primaria di quello globale. Per raggiungere questi obiettivi, il documento propone il superamento dell'approccio settoriale, suggerendo visioni integrate capaci di intervenire su diverse dimensioni.

L'approccio integrato deve essere affiancato da procedure chiare a livello decisionale, da un'analisi dei problemi e dell'impatto che i processi di finanziamento e attuativi hanno sulla pianificazione.

A livello istituzionale, l'accento è posto sulle problematiche di coordinamento tra i differenti livelli dell'amministrazione pubblica e di come decisioni e azioni prese per un singolo settore abbiano ripercussioni su altri. Il principio di sussidiarietà assume un ruolo importante, per la definizione delle responsabilità tra i vari livelli di governo. I campi d'azione su cui intervenire sono molteplici: pianificazione, trasporti, tutela e valorizzazione del patrimonio storico e delle aree naturali all'interno delle città, politiche capaci di minimizzare l'impatto delle attività urbane sull'ambiente (industria, gestione dell'energia, dei rifiuti e delle acque). Il documento evidenzia l'importanza del ruolo dell'informazione, dell'azione sociale e della cooperazione comunitaria nella riuscita dei progetti²⁸².

Nel 1993 inizia il programma "Città sostenibili" e nel 1994 è redatta la Carta delle città europee, per uno sviluppo durevole e sostenibile (1994) conosciuta come Carta di Aalborg. Con questo documento viene definitivamente abbandonato l'approccio funzionalista proclamato con la Carta di Atene (1933) dal Movimento Moderno. La nuova ideologia urbana sostituisce il concetto di zonizzazione con quello di multifunzionalità; l'estensione della città con la densificazione; le operazioni di tabula rasa con le operazioni di riabilitazione o rinnovamento; l'approccio tecnico e settoriale con quello partenariale. Inversione ideologica tra la Carta di Atene e la Carta di Aalbo.

²⁸² Colombo G. (1991) Dizionario di urbanistica: voci e locuzioni d'uso corrente in urbanistica applicata, Pirola, Milano.

In questo primo periodo il termine rigenerazione urbana non compare mai all'interno dei documenti comunitari²⁸³. Tuttavia è possibile individuare all'interno dei documenti le basi ideologiche, programmatiche, metodologiche e processuali della rigenerazione urbana. Come sopra accennato, il termine rigenerazione urbana appare per la prima volta all'interno dei documenti della CE nel marzo 1996, all'interno della relazione "Città europee sostenibili" redatta da gruppo di esperti sull'ambiente urbano, Direzione Generale XI Ambiente, Sicurezza Nucleare e Protezione Civile²⁸⁴. Il documento si pone come obiettivo principale la sostenibilità e fornisce un quadro generale per l'azione locale, stabilendo una serie di principi, con il fine di perseguire e valutare le strategie e le politiche di sostenibilità nelle aree urbane.

La relazione è il frutto delle attività svolte da differenti gruppi di lavoro. L'ultimo di questi si occupa di rigenerazione urbana. All'interno del documento la rigenerazione urbana è definita come uno strumento proprio dello sviluppo sostenibile.

La rigenerazione urbana deve occuparsi di bonificare terreni e ricostruire edifici già esistenti. A ciò si aggiunge la ricerca di collegamenti ecologici, una migliore accessibilità, l'efficienza energetica²⁸⁵.

²⁸³ Caudo G., Palazzo A. L. (2000) *Comunicare l'urbanistica*, Alinea, Firenze.

²⁸⁴ Corbetta P. (1999) *Metodologie e tecniche della ricerca sociale*, il Mulino, Bologna.

²⁸⁵ Comunian R., Sacco L. S. (2006) *Newcastle Gateshead: riqualificazione urbana e limiti della città creative*, *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. 87

Nel 1997 la CE pubblica la comunicazione *“la problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo”*, documento che manifesta l'interesse per le politiche urbane europee e il loro effetto. A seguito di questa comunicazione la Commissione presenta il “Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea”. Il documento propone una strategia comunitaria in materia di politiche urbane, per uno sviluppo urbano sostenibile. Sono individuati quattro obiettivi interdipendenti: Migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città; promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane; tutelare e migliorare l'ambiente urbano: verso la sostenibilità locale e globale; contribuire a un'efficiente gestione urbana e al rafforzamento dei poteri locali.

Il primo tema si occupa essenzialmente di economia, il secondo della questione sociale e di rigenerazione, il terzo della questione ambientale e il quarto di procedure e processi di gestione. È interessante vedere come all'interno del documento, la questione sociale sia legata intrinsecamente non alla questione economica, ma all'ambiente fisico. Si continua a dare per scontato che, a un ambiente rinnovato corrisponda una dimensione sociale più sana ed equa. Gli interventi di rinnovamento urbano tengono presente con sempre maggiore frequenza la necessità di sviluppare politiche plurisettoriali rivolte a zone specifiche. Ciò è indispensabile per affrontare i problemi relativi alla concentrazione [...] di fenomeni quali la crisi sociale, il degrado ambientale, la criminalità e il declino

economico [...]. La Commissione, nel quadro del nuovo obiettivo 2, ha proposto di destinare i contributi dei fondi strutturali alla riconversione economica e sociale delle aree con difficoltà strutturali, comprese le zone urbane. Nei progetti di regolamento viene proposto che la classificazione in “zone urbane in difficoltà” .

La rigenerazione urbana degli anni 2000 arriva con la conferenza di Hannover, 3^a Conferenza Europea sulle Città e Comuni Sostenibili. Gli obiettivi dichiarati sono la giustizia sociale, la diminuzione della povertà e dell'emarginazione sociale e un ambiente urbano più vivibile, da raggiungere attraverso la costruzione di un'economia che sia più equa socialmente e capace di tutelare l'ambiente. Da quegli anni la Commissione Europea continuò a “produrre” documenti, ma rispettando le basi paradigmatiche su cui si era basata fino ad allora la rigenerazione urbana .

L'articolazione tra lo sviluppo sostenibile e la questione urbana è alla base del concetto di rigenerazione urbana. La popolazione mondiale è sempre più urbana e la città²⁸⁶, luogo di consumo, è tra le maggiori responsabili della crisi ambientale e per questo è sulla città consolidata che si deve intervenire e dove applicare il concetto di sviluppo sostenibile attraverso la rigenerazione urbana. Gli strumenti per raggiungere lo sviluppo sostenibile urbano trovano le loro basi teoriche sui concetti di pianificazione strategica, governance, cooperazione, partenariato e progetto urbano. Possiamo

²⁸⁶ Da Rold V. (2012) Le olimpiadi in Grecia del 2004 furono l'inizio del default, Il sole 24ore, 14 febbraio 2012.

notare come il concetto di sviluppo sostenibile sia strumentale nel costruire una nuova etica del cambiamento, che integra le esigenze dello sviluppo economico con quelle dello sviluppo sociale e della tutela dell'ambiente. Il modello di riferimento economico è decisamente quello neoliberista dei paesi anglosassoni²⁸⁷.

5.3 Politiche urbanistiche in Spagna

In Spagna per la prima volta nel 1956 fu emanata la *Ley del Suelo*, questa impostò criteri di programmazione sulla totalità del territorio nazionale, prevedendo una attuazione *a cascata* con piani provinciali e comunali. La legge fu soprattutto una normativa per permettere l'espansione delle città. La misura degli interventi previsti dalla nuova legge fu quella dei grandi poligoni; lo spazio urbano veniva prodotto non più predisponendo tracciati che la piccola impresa privata, in modo lento e frammentario, edificio per edificio, avrebbe riempito (l'estensione per *ensanche*, ad esempio), ma creando edificazioni su ampie superfici, con la conseguente preminenza delle grandi proprietà immobiliari. Venivano così prodotte ampie unità di spazio urbano che si basavano sull'unitarietà della proprietà della superficie (appunto, grandi immobiliari). Ma tali unità di proprietà non sempre corrispondevano a unità previste dalla pianificazione²⁸⁸.

²⁸⁷ Geddes M. (2000) Tackling social exclusion in the European Union? The limits to the new orthodoxy of local partnership, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), pp. 782–800

²⁸⁸ F. de Terán Troyano, *Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)*, in "Ciudad y territorio", 1996, n. 107-108, pp. 167-184.

Dagli anni Settanta in poi iniziò una stabilizzazione della popolazione rurale, una diffusione spaziale del processo di urbanizzazione con una stasi, o in alcuni casi un calo, della crescita delle città metropolitane.

Il sistema urbano spagnolo si muoveva in modo non differente dal contesto di tutta l'Europa occidentale, in cui negli anni Settanta le principali città registravano un calo di popolazioni e di attività economiche, mentre si assisteva alla crescita dei centri medio-piccoli e a un riequilibrio dei sistemi urbani nazionali²⁸⁹.

Vari fattori condizionarono questa nuova fase, e soprattutto la crisi economica internazionale, che determinò cambiamenti profondi nella domanda di beni e servizi. Il calo dell'occupazione si fece sensibile a partire dal 1975 e comportò una restrizione delle dinamiche migratorie.

Queste furono le basi per la creazione del moderno scenario della rigenerazione urbana, che poi contribuì a trasformare il concetto di rigenerazione urbana in tutto il resto d'Europa.

Uno dei principali motivi che spiega questa influenza è l'introduzione di un metodo per la rigenerazione urbana, che è di tipo territoriale, integrato, collaborativo e partecipativo, e mira a mettere in pratica soluzioni innovative per affrontare il declino urbano dalla metà degli anni '90. Questo metodo è stato applicato nel paese nel contesto di

²⁸⁹ S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 54-55 e *passim* (ed. or. *Cities in a World Economy*, Thousands Oaks, Pine Forge Press, 1994). Da segnalare che negli altri paesi dell'Europa occidentale il fenomeno della stasi dei grandi centri risale a volte già agli anni Sessanta, mentre in Spagna il fenomeno apparve più tardi, in quanto gli anni Sessanta furono anni di forte celerazione economica

diverse iniziative avviate a livello nazionale - URBAN (1994-1999), URBAN II (2000-2006) e Iniciativa Urbana (2007-2013) - ed è conosciuto e riconosciuto dalle istituzioni dell'UE come il "metodo URBAN". È il riferimento su cui i comuni spagnoli stanno sviluppando i cosiddetti EDUSI cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) nel periodo 2014-2020²⁹⁰.

²⁹⁰ Carpenter, J. 2013: "Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of 'Europeanization'?", en Leary E.M. and McCarthy, J.: The Routledge Companion to Urban Regeneration, London. Routledge, 138-147. Comisión Europea, 2007b: The Territorial and Urban dimension in the National Strategic Reference Frameworks and Operational Programmes (2007-2013). A first assessment. Working paper of the services of the Directorate General for Regional Policy.

Comisión Europea. 2006b: Reglamento (CE) nº 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1783/1999.

Comisión Europea. 2006a: Cohesion Policy and cities. The urban contribution to growth and jobs in the regions.

Comisión Europea, 2003: Partnership with the cities. The Urban Community Initiative.

Comisión Europea, 2000: Communication from the European Commission to the Member States laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighborhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN II).

Comisión Europea, 1994: Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a community Initiative concerning urban areas (URBAN), DOCE nº L 180/37, de 01-07-1994, pp. 06-09.

De Gregorio Hurtado, S. 2017b: "Analysing ISUDS/EDUSI in the context of the evolution of the EU urban policy in Spain". Presentación en la Conferencia del EURA (European Urban Research Association). Varsovia, 20 de junio de 2017.

De Gregorio Hurtado, S. 2017a: "Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)", en Cities (Elsevier), 60, pp. 402-414.

De Gregorio Hurtado, S. 2016: "The Implementation of the URBAN Community Initiative: A Transformative Driver towards Collaborative Urban Regeneration? Answers from Spain", en European journal of American studies [Online], volumen 10, número 3.

De Gregorio Hurtado, S. 2015: "Una reflexión crítica sobre la transposición de la política urbana de la Unión Europea al marco español", in Cuadernos de Investigación Urbanística, 100, 19-23.

De Gregorio Hurtado, S. 2014: "La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español", Ciudad y Territorio, 180, 253-275.

De Gregorio Hurtado, S. 2012a: Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España. PhD Thesis. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

De Gregorio Hurtado, S. 2012b: "La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar", Perspectivas, 1, pp. 27-51.

De Gregorio Hurtado, S. 2009: "El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España", Ciudades, 13, 39-59.

De Luca, S. 2016: "Politiche europee e città: stato dell'arte e prospettive future", en Working papers. Dzieciowski, J. M. 2010: El Desarrollo urbano. Actividades de la DG Regio en 2010. Presentation in the First Plenary Meeting of the Red de Iniciativas Urbanas. Ministerio de Vivienda, Madrid, 14th April

I risultati del lavoro permettono di comprendere il livello di evoluzione nell'attuazione di strategie integrate di rigenerazione urbana attraverso gli strumenti citati, concentrandosi in particolare sulle limitazioni che hanno trovato per attuare il metodo URBAN e fornire raccomandazioni politiche per il medio termine che sono considerati particolarmente rilevanti nel contesto dell'attuazione degli EDUSI e della costruzione dell'Agenda Urbana per la Spagna (su cui il governo centrale sta lavorando al momento) e il lancio del terzo bando degli EDUSI a medio termine.

2010. Ecotec, 2008: Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006: The URBAN Community Initiative. Ecotec. Ferstl, A. 2010: Integrated urban development and EU Cohesion Policy. Past, present, future. Presentado en Brno el 30 de septiembre de 2010. García Jaén, P. 1998). "Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria URBAN". Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 26, 191-206. Garbhi, N. 2016: Implementing EU urban policies. Presentación realizada en el Sexto Pleno de la Red de Iniciativas Urbanas, organizado por el Ministerio de Hacienda Administraciones Públicas en el CEDEX, el 3 de noviembre de 2016. GHK, 2003: Ex post Evaluation URBAN Community Initiative (1994-1999). Final Report. London and Brussels. GHK. Gutierrez Palomero, A. (2009). La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats. PhD thesis Departament de Geografia i Sociologia, Universitat de Lleida. Huete García, M.A.; Merinero Rodríguez, R. y Muñoz, R. 2016: Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities. *Local Government Studies*, 42(2), 267-286.

Conclusioni

Dall'analisi compiuta si evince la difficoltà odierna di regolare l'uso e le trasformazioni del territorio alla luce di una disciplina estremamente frammentaria e confusa, che persevera nel servirsi di strumenti di pianificazione annosi e datati e che continua a rincorrere un tentativo di coordinamento tra la pianificazione di settore e la pianificazione generale. Emerge, dunque, l'indispensabilità di un intervento di riordino dell'intera materia che non può non interpellare il legislatore statale. Di riforma della legge urbanistica si discute ormai da tempo e le numerose proposte presentate alla Camera fanno sperare che l'indigenza nel governare il territorio desti l'interesse del Parlamento.

Il dettato legislativo dovrebbe favorire la rigenerazione urbana quale complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie su aree e complessi edilizi caratterizzati da uno stato di degrado urbanistico edilizio o socio-economico. A tal fine, in attuazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la rigenerazione urbana, quale alternativa strategica al consumo di suolo, rientra nella materia del governo del territorio.

Il rischio paventato è che, ancora una volta, i buoni propositi si impantanino nella storica diatriba sull'opportunità che la legge di riforma urbanistica si occupi di fissare i principi fondamentali della materia. Certamente una legge quadro non potrà non interessarsi dei più gravi nodi irrisolti della materia, ma dall'altro lato non può non inserirsi nell'ordinamento vivente e quindi prendere atto delle nuove

istanze che, altresì, incidono pesantemente e direttamente sul governo del territorio: la tutela dell'ambiente (o sviluppo sostenibile) e l'organizzazione coordinata degli interventi (in risposta all'attuale *modus operandi* di preferire la politica del progetto alla politica di pianificazione e programmazione della crescita del territorio).

Il percorso argomentativo sviluppato nel presente lavoro pertanto, è finalizzato a definire i principi fondamentali in materia di rigenerazione urbana e i correlati incentivi per gli interventi da realizzarsi prioritariamente nelle aree già urbanizzate degradate da riqualificare, nei limiti della competenza legislativa concorrente Stato-regioni in materia di governo del territorio.

Di qui la necessità di individuare a chi spetti tale compito ed entro quali limiti deve essere esercitato.

Risulta comunque evidente che il coinvolgimento degli abitanti e dei soggetti pubblici e privati interessati in quelli che sono i processi rigenerativi deve divenire l'approccio principale con cui affrontare tale questione. Gli interventi che comportino un miglioramento nell'ambiente urbano dal punto di vista sociale, ambientale e culturale possono già essere considerati rigenerazione urbana di per sé.

Rigenerare le nostre città e i nostri territori è uno dei compiti più impegnativi e più urgenti che ci viene richiesto dai nostri tempi. Serve dunque una nuova cultura della sostenibilità ambientale che tenga insieme sia le politiche urbane di mitigazione che le politiche urbane di adattamento, ovvero, mentre si riducono le emissioni nocive allo stesso

tempo si adattano gli spazi urbani ad un clima che risulta essere ormai cambiato; serve che si accompagni alla cultura della sostenibilità ambientale quella della sostenibilità economica; serve mettere insieme gli investimenti pubblici con quelli privati, i quali devono poter operare in un quadro normativo che, seppur resta sempre definito dal pubblico, consenta la partecipazione dei cittadini sin dal momento della progettazione.

E' noto che con la revisione del Titolo V della Costituzione il termine fino a quel momento usato di "*urbanistica*" è stato sostituito dalla più generica ed onnicomprensiva nozione di "*governo del territorio*"; tuttavia il quadro complessivo, che potrebbe apparire abbastanza chiaro nella sua formulazione astratta, si complica notevolmente non appena ci si pone il problema del coordinamento delle altre materie, previste come distinte ed autonome e quindi attribuite alla potestà legislativa dello Stato, che, invece, riguardano anch'esse direttamente l'uso e la trasformazione del territorio (soprattutto la "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e la tutela del paesaggio* che, di fatto, rientra tra i *principi fondamentali* di cui all'art.9 della Costituzione ma si ritiene pacificamente includibile negli elenchi *ex art.117 Cost.*).

La disciplina dell'uso e delle trasformazioni del suolo, ad eccezione dell'attività agricola, è dunque inserita tra le materie di potestà legislativa concorrente per le quali sono legittimati a legiferare, con VIII

intensità diversa, sia lo Stato che la Regione: lo Stato stabilendo i principi fondamentali (attraverso le c.d. *leggi cornice*), la Regione

individuando gli strumenti concreti per raggiungere detti principi (naturalmente adattandoli alle condizioni di specie ed agli interessi particolari delle realtà territoriale in questione).

Tutto ciò per chiarire una distinzione fondamentale: tra l'urbanistica *tout court*, attribuita alla competenza legislativa delle Regioni – a cui deve essere garantita, entro i principi generali dell'ordinamento, la facoltà di sperimentare modelli di *Governance* innovativi e di esercitare l'autonomia politica prevista dalla Carta Costituzionale – e la congerie di attività sovraregionali o comunque con riflesso sul territorio nazionale, che non possono non essere disciplinate dallo Stato medesimo.

La rigenerazione urbana dovrebbe favorire il riuso edilizio di aree già urbanizzate e di aree produttive con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati, in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare. L'obiettivo deve essere quello di incentivare la sostituzione, la riqualificazione fisico-funzionale, la sostenibilità ambientale, il miglioramento del decoro urbano e architettonico complessivo. Nonché favorire la sostenibilità ecologica, la presenza di aree verdi e alberature e l'incremento della biodiversità negli ambiti urbani oggetto di rigenerazione urbana.

Rigenerare vuole anche essere uno strumento finalizzato a favorire l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane. Questo comporterebbe la

compresenza e l'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, servizi e attività sociali, culturali, educativi e didattici promossi da soggetti pubblici e privati, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità.

In altri termini, l'articolazione e la complessità del modello reca in sé l'effetto depianificatorio, proprio per la stessa difficoltà di realizzare una reale integrazione tra le diverse tutele, poiché di fatto le Autorità che agiscono si limitano a perseguire il più diretto interesse di riferimento.

La proposta avanzata nel presente elaborato si inserisce nella linea di pensiero di coloro che credono necessaria l'unificazione della disciplina, non ritenendosi sufficiente confidare su un generale *principio di co-pianificazione*, di cui tra l'altro si è già sperimentata l'insufficienza – il riferimento è all'art. 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112, ove è riportata una generica raccomandazione alle varie autorità competenti di operare di comune accordo.

In sintesi la questione di cui trattasi necessita una modifica anzitutto all'origine, vale a dire mediante la revisione dei criteri in base ai quali sono state definite le materie nell'ambito dell'art. 117, in particolar modo per ciò che attiene alle competenze che si presentano come trasversali e quindi tali da influire sul governo del territorio, il riferimento è al secondo comma lettera s) dell'art. 117, "*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*".

In secondo luogo occorre interrogarsi sulla ragionevolezza della tecnica legislativa adottata dalla legge Galasso, che ha finito per assoggettare a vincolo paesaggistico intere categorie di immobili per un'estensione enormemente maggiore di quanto il buon senso porti a ritenere. Si consideri, inoltre, che il valore dello sviluppo sostenibile, anche alla luce degli orientamenti dell'Unione Europea sul tema, è divenuto talmente diffuso da rappresentare il presupposto di qualsiasi intervento sul territorio. Pare dunque di concludere che, al di fuori delle ipotesi in cui vi siano delle realtà oggettivamente pregevoli e quindi da assoggettare a disciplina differenziata, l'istanza di tutelare l'ambiente nell'attività di pianificazione e di organizzazione del territorio è da considerarsi latente ed implicita. Cosicché appare superflua l'interpretazione estensiva della nozione di paesaggio, che oltre alle porzioni di territorio connotate da particolare pregio estetico include, altresì, gli ambiti territoriali *“significativamente compromessi o degradati”*, quindi *“sottoposti a tutela al fine di reintegrare i valori preesistenti ovvero di realizzare nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati con quelli”*.

Ritenendo di includere nella nozione di *governo del territorio* - e quindi tra le materia di competenza concorrente - anche la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*, rimane da chiedersi quale debba essere il ruolo del legislatore regionale. Si ritiene che l'attuazione dei principi individuati dal legislatore statale debba tradursi, a livello regionale, nell'approvazione di piani territoriali che coordinino l'istanza ambientale con la pianificazione urbanistica

generale, la cui finalità è di soddisfare, almeno potenzialmente, tutti gli interessi che sul territorio devono trovare realizzazione, per garantire l'ottimizzazione dell'uso del territorio nella sua globalità.

A ben vedere la prassi, avallata dalla giurisprudenza, ha attribuito ai piani di bacino, che hanno valore di *piani territoriali di settore*, la funzione di regolare compiutamente il territorio e localizzare le opere pubbliche al di fuori di qualsiasi previsione dei piani urbanistici, individuando così l'esigenza di disporre di uno strumento giuridico cui deferire la competenza ad organizzare, compiutamente ed in modo onnicomprensivo, l'uso del territorio.

Sebbene l'esigenza più pressante sia rappresentata dalla necessità di rimediare all'eccessiva frammentarietà della disciplina urbanistica, non bisogna dimenticare che altre istanze aspettano di essere oggetto di interesse del legislatore statale. Pare indispensabile un intervento almeno: sulla disciplina del commercio, o meglio sul rapporto che passa tra l'urbanistica e lo sviluppo economico, sulla questione del trasporto pubblico, della circolazione dei veicoli, degli spazi di sosta, sulle modalità per fronteggiare l'abusivismo edilizio, sul versante del diritto civile – attribuito alla potestà esclusiva dello Stato – rileva chiarire il contenuto del diritto alla casa e la secolare diatriba sulle facoltà del privato rispetto all'interesse pubblico, su cui si auspica una parola definitiva. L'altro tema su cui vale la pena dedicare qualche riga in questa sede sono i contratti che la pubblica amministrazione stipula con i privati. L'evoluzione storica dell'apporto che negli anni i privati hanno

apportato alle scelte pubbliche ha sicuramente migliorato l'attività della pubblica amministrazione.

L'assenza di una rinnovata legge nazionale urbanistica, la crisi del piano regolatore generale di fronte alle pianificazioni differenziate, lo sdoppiamento del piano regolatore generale in una parte strutturale ed in una operativa da parte delle legislazioni regionali, del principio di concorrenza, le nuove funzioni assunte dalla pianificazione comunale in tema di contenimento del consumo di suolo e di rigenerazione urbana, come anche la nuova funzione dell'urbanistica così come delineata in giurisprudenza, sono tutti elementi che mettono sicuramente in crisi l'idea tradizionale di piano regolatore.

Ecco che occorre interrogarsi sulla natura, sul contenuto e sull'estensione del piano regolatore generale nel quadro della rigenerazione dell'esistente in rapporto al consumo del suolo.

L'analisi dell'argomento poi ha fatto sì che ci si soffermasse sull'evoluzione storica dei rapporti tra pubblica amministrazione e privati. Dalle caratteristiche delle negoziazioni, dalla forma contrattuale prescelta. Il ruolo del privato nelle scelte della pubblica amministrazione non ha avuto sempre la stessa incidenza e spesso, si è visto, che le decisioni pubbliche sono dipese dalla volontà dei privati.

Di fronte alle difficoltà che incontra la pa, all'inadeguatezza dei suoi sistemi, l'unico spiraglio per concludere "progetti" nuovi e mirare a rigenerare il territorio è sicuramente la creazione di Società di trasformazione urbana. Queste ultime infatti, spesso si sono rilevate essere una vera e propria via salfica per la pa.

Dalla comparazione con la storia degli altri paesi dell'UE, poi si spera che possa essere rafforzata la competitività nei meccanismi che vedono la partecipazione del privato alle scelte della pubblica amministrazione.

Per raggiungere uno sviluppo territoriale equilibrato all'interno dell'UE, le città grandi e piccole devono acquisire o mantenere la loro appetibilità nei confronti delle popolazioni e dell'economia. Questo requisito è particolarmente importante nelle piccole e medie realtà urbane situate in zone lontane o isolate, in quanto dal loro grado di benessere dipende anche quello delle regioni circostanti.

La loro capacità di innovare e creare nuove opportunità costituisce la condizione preliminare affinché queste aree non perdano competitività a livello globale.

Inoltre, attraverso economie regionali solide trainate da realtà urbane competitive, è più facile realizzare l'integrazione sociale mantenendo e tutelando il patrimonio naturale.

Fra le azioni dirette a rafforzare la competitività figurano la promozione delle piccole aziende e delle realtà locali, gli incentivi all'imprenditorialità, la creazione di posti di lavoro, l'innovazione, nonché il sostegno alle tecnologie dell'informazione e alle attività della nuova economia.

Questo percorso ha portato molti stati europei a considerare la rigenerazione come una nuova possibilità per le città. In Germania, molti paesi hanno avviato il restauro di molti edifici per creare luoghi in cui operano start-up, e centrali informatiche evolutive.

Non diversamente in Svezia, la scelta di creare società che vedessero la partecipazione dei privati nelle scelte politiche locali, ha portato a modificare i sistemi legislativi precedenti verso un nuovo approccio al diritto di vivere la città. Sono state così rigenerate aree caratterizzate da degrado strutturale e sociale.

Occorrono, quindi sulla base delle argomentazioni prospettate rafforzare la competitività dei meccanismi premiali che incentivino il ricorso a pratiche sostenibili, responsabilizzando i singoli alla tutela del bene comune in un'ottica di rinnovamento culturale e di sensibilizzazione sul tema.

INDICE BIBLIOGRAFICO

Adorno S., *“Le città italiane in età contemporanea. Percorsi di lettura tra i temi della recente storiografia”*. (Alla ricerca di un'autonomia dell'urbano), 2003.

Albergo D., *“Le partecipazioni statali”*, Milano, 1960; Cassese, *“Partecipazioni pubbliche ed enti di gestione”*, Milano, 1962.

Andreani, *“Questioni nuove nella recente legislazione in tema di società di capitali con partecipazione degli enti locali”*, in Scritti in memoria di Aldo Piras, 1996.

Barbieri, C.A. *“La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard”* in Giaimo, C. (a cura di) *“50 Anni di standard urbanistici in Italia: verso percorsi di riforma”*, Inu edizioni, Roma 2018.

Badura P., *“Agire amministrativo informale e diritti fondamentali”*, in Dir. pubbl., 1999.

Balestreri A.M., *“Considerazioni in tema di società di trasformazione urbana”*, in Rivista giuridica de urbanistica, parte II, 2006

Bassi N., *“Gli accordi tra soggetti pubblici nel diritto europeo”*, Milano, 2004 L. Basso, *Gli accordi ambientali nella normativa comunitaria e nazionale*, in Quad. riv. giur. amb., Spec. 20 Anni, Milano, 2006.

Bassi P., *“Profili giuridici dell'azienda consorziale di pubblici servizi”*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1972.

Baumeister R., *“Stadterweiterungen in technischer,baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung”* (L'espansione urbana nei suoi aspetti tecnici, legislativi ed economici), Berlino 1876, riportato in: Piccinato Giorgio-1977.

Bellicini L., *“Rigenerazione urbana sostenibile”*.

Beltrame S., *“Accordi di programma: limiti ed efficacia rispetto alle leggi in vigore”*, in Amb., 2002.

Benevolo L., *“Storia dell'urbanistica moderna”*, Laterza, Bari. 1963.

Benvenuti F. *“Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo”*, in Jus, 1987.

Benvenuti F., *“Gli ordinamenti consortili, ed i loro sviluppi”*, in Atti del V Convegno ISAP, Milano, 1964.

Bergonzini, *“Le società di trasformazione urbana tra acquisizione “consensuale” degli immobili e “ricorso alle procedure di esproprio”*, in Dir. della Regione, 2002.

Berti G., *“Le antinomie del diritto pubblico”*, in Dir. pubbl., 2, 1996.

Bobbio L., *“Produzione di politiche a mezzo di contratto nella pubblica amministrazione italiana, in Stato e mercato”*, 2000.

Bollati Boringhieri, *“Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici”*, Torino, 2012.

- Bombardelli M., *“La sostituzione amministrativa”*, Padova, 2005.
- Boucheron, Patrick, Folini, Marco: *“Esperienze Italiane ed Europee a confronto”* Roma, 2011. P. 288.
- Breganze M. Edilizia e urbanistica, in Dig, disc. pubbl. agg., Torino, 2002.
- Breganze, *“Le società di trasformazione urbana”*, 2006.
- Bullinger B., Zur Notwendigkeit funktionalen Umdenkens des öffentlichen und privaten Vertragsrechts im leistungsintensiven Gemeinwesen, in Gedächtnisschrift für Hans Peters.
- Cafiero G., F. Calace, I. Corchia, *“La rigenerazione urbana, tra politiche economiche e innovazione istituzionale”*, in Rivista economica del Mezzogiorno, 2014.
- Calabi D., Storia dell'urbanistica europea, Bruno Mondadori, Milano, 2004.
- Cammelli M. – A. Ziroldi, *“Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale”*, Rimini, 1999.
- Cannada Bartoli E., *“Accordo di programma e giurisdizione”*, in Giur. it., 1995, I, 1, 1173
- Cangelli F. (2012), *“Piani strategici e piani urbanistici”*. Torino: G. Giappichelli.
- Carpentieri P., Il “consumo” del territorio e le sue limitazioni. La “rigenerazione urbana”, 2020.
- Cartei G. F., *“Rigenerazione urbana e governo del territorio, in Istituzioni del federalismo”*, 2017.
- Cartei F., *“Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale”*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1991, 49 ss
- Cassese S., *“Risanamento e riordino delle partecipazioni statali. Diagnosi, critiche, idee”*, Milano, 1986.
- Cassese S., *“Il sistema amministrativo italiano”*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- Cassese S., *“Negoziazione e trasparenza dei procedimenti davanti alle Autorità indipendenti”*, in Aa.Vv., Il procedimento davanti alle Autorità Indipendenti, Torino, Giappichelli, 1999.
- Cassese S., *“La nuova Costituzione economica”*, Bari, 2008.
- Cassese S., *“La nuova costituzione economica”*, Laterza, Roma, 2014.
- Caudo G., Palazzo A. L., *“Comunicare l'urbanistica”*, Alinea, Firenze 2000.
- Cavallo Perin, *“Riflessione sull'oggetto e sugli effetti della concessione di servizio pubblico”*, in Dir. amm., 1994.
- Chinello D., *“Accordo di programma: aspetti commerciali, urbanistici e ambientali”*, in Urb. e app., 2004.
- Chirulli P., *“Il governo multilivello del patrimonio culturale”*, in Dir. amm., 2019.
- Cintioli F., S. Bellomia, Art. 4, in M.A. Sandulli (a cura di), Testo unico dell'edilizia, Milano, 2015, 134 ss. Clementi A., Urbanistica del XXI secolo, in Enciclopedia italiana di scienze, lettere e arti, Roma, 2006.
- Cirillo G.P., *“Sistema istituzionale di diritto comune”*, II, Milano, 2021.

Comisión Europea. 2006: Cohesion Policy and cities. The urban contribution to growth and jobs in the regions.

Comisión Europea, 2003: Partnership with the cities. The Urban Community Initiative.

Comisión Europea, 2000: Communication from the European Commission to the Member States laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighborhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN II).

Comisión Europea, 1994: Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a community Initiative concerning urban areas (URBAN), DOCE nº L 180/37, de 01-07-1994, pp. 06-09.

Contieri A., *“La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi”*, Napoli, 2000.

Corbetta P., *“Metodologie e tecniche della ricerca sociale”*, il Mulino, Bologna 1999.

Corsico, F. Roccasalva, G. (2005), "Visu-an-alyse indicators of urban quality. The crucial role of forecasting Scenarios in sustainable decision making processes", in International Conference for Integrating Knowledge and Practice, Life in The urban Landscape, Gothenburg, 2005

Cortese F., *“Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni”*, Milano, 2012.

D'Alberti L., *“Le concessioni amministrative. Aspetti della contrattua lità delle pubbliche amministrazioni”*, Napoli, 1981.

Damonte R., *“Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998, n. //69”*, in questa Rivista, 2001, 33.

D'Angiolillo, *“Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale”*, Napoli, 2009

De Gregorio Hurtado, S. 2017b: “Analysing ISUDS/EDUSI in the context of the evolution of the EU urban policy in Spain”. Presentación en la Conferencia del EURA (European Urban Research Association). Varsovia, 20 de junio de 2017.

De Gregorio Hurtado, S. 2017a: “Is EU Urban Policy transforming Urban Regeneration in Spain? Answers from an analysis of the Iniciativa Urbana (2007-2013)”, en Cities (Elsevier), 60, pp. 402-414.

De Gregorio Hurtado, S. 2016: “The Implementation of the URBAN Community Initiative: A Transformative Driver towards Collaborative Urban Regeneration? Answers from Spain”, en European journal of American studies [Online], volumen 10, número 3. URL : <http://ejas.revues.org/11354>

De Gregorio Hurtado, S. 2015: “Una reflexión crítica sobre la transposición de la política urbana de la Unión Europea al marco español”, in Cuadernos de Investigación Urbanística, 100, 19-23.

De Gregorio Hurtado, S. 2014: “La Iniciativa Comunitaria URBAN como factor de transformación de la práctica de la regeneración urbana: aproximación al caso español”, Ciudad y Territorio, 180, 253-275.

De Gregorio Hurtado, S. 2012a: Políticas urbanas de la Unión Europea desde la perspectiva de la Planificación Colaborativa. Las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en España. PhD Thesis. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid.

De Gregorio Hurtado, S. 2012b: “La regeneración urbana en la acción estatal en España durante el periodo 2004-2011. Una historia a continuar”, *Perspectivas*, 1, pp. 27-51.

De Gregorio Hurtado, S. 2009: “El desarrollo de las Iniciativas Comunitarias URBAN y URBAN II en las periferias degradadas de las ciudades españolas. Una contribución a la práctica de la regeneración urbana en España”, *Ciudades*, 13, 39-59.

Della Mea G. – Livello strategico dei nuovi strumenti urbanistici: il caso del Comune di Bergamo, atti del convegno “*Società di trasformazione urbana*”, Affari & Finanza – Somedia, Hotel Executive, Milano 19 ottobre 2004

De Luca, S. 2016: “Politiche europee e città: stato dell’arte e prospettive future”, in Working papers. Rivista online di Urban@it, 2/2016.

De Lucia L. – “L’esperienza francese delle SEM”, in *Le Società di Trasformazione Urbana* a cura di G. STORTO, Il Sole 24.

De Lucia, “*Le società di trasformazione urbana nell’ordinamento italiano*” (il comma 59 dell’art 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127), in Riv. giur. ed., 1998-Ore, Milano 2004.

Delli Santi - F. Sutti, *Le Società di Trasformazione Urbana*, relazione tenuta al workshop “*Nuove opportunità per gli Enti Locali: le S.T.U. (Società di Trasformazione Urbana)*” Roma, 26 novembre 2002, Hotel Columbus.

De Maio G. , “*Cambiamento climatico ed energia rinnovabile decentrata: il ruolo dei governi locali*”, in *Federalismi.it*, 2019, 8, 3-4.

De Martin “*Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*”, in questa Rivista. 1979.

Di Carlo F. , “*La città delle nature*, in A.M. Ippolito (a cura di), *Nature urbane per la città futura*” 1996.

Di Giovanni A., “*Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*”, Torino 2012.

Di Lorenzo A. 2007 *Urbanistica – Tutela Giurisdizionale*, in *Urbanistica Edilizia* Giuffrè, Milano.

Di Pace Ruggiero, *Rivista giuridica dell’edilizia*, F. 4 anno 2014.

Di Passio R., *La programmazione economica*, in P. TARICCI (a cura di), *Appunti per un manuale di diritto pubblico dell’economia*, Roma, 1996.

Di Gaspare G., “*L’accordo di programma: strutture, efficacia giuridica e problemi di gestione*”, in *Regioni*, 1988, 278

Dizionario di Economia Garzanti, 1997

Donati D., "Stato e Territorio", 1926

D'Orsogna D., "Conferenza di servizi e amministrazione della complessità, Torino 2002, 123 ss., e La conferenza di servizi": i procedimenti, in V. Cerulli Irelli (a cura di), *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Napoli 2006.

Dugato M., *L'uso accettabile del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017.

Dugato M., *Oggetto e regime delle Società di Trasformazione Urbana*, in *Dir. Amministrativa*, n. 1/1999 Milano.

Dugato M., *Atipicità e funzionalizzazione dell'amministrazione per contratti*, Milano, 1996

Dzieciolowski, J. M. 2010: *El Desarrollo urbano. Actividades de la DG Regio en 2010*. Presentation in the First Plenary Meeting of the Red de Iniciativas Urbanas. Ministerio de Vivienda, Madrid, 14th April 2010.

Ecotec, 2008: *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006: The URBAN Community Initiative*. Ecotec.

Esposito G.M., "Pianificazione e pubblica amministrazione a regime di mercato, Padova, 2002.

Ferrara G. *Gli accordi di programma*, Padova, 1993;

Ferrara G. *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche*, in M.A. Sandulli (a cura di),

Iacovone G., *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in questa Rivista, 2006, 189

Ferrara R., *La programmazione "negoziata" tra pubblico e privato*, in *dir. amm.*, 1999.

Ferrara R., *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. Sandulli (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, cit., 779 ss

Ferroni M. V., "Principio di sussidiarietà orizzontale e programmi complessi nelle città". Giappichelli, Torino, 2008.

Ferstl, A. 2010: *Integrated urban development and EU Cohesion Policy. Past, present, future*. Presentado en Brno el 30 de septiembre de 2010.

Galgano, *Le s. p. a. in mano pubblica*, in *Le Società per azioni*, Bologna, 1974.

Gambardella F., *Le società di trasformazione urbana*, in *I servizi pubblici locali*, di F. LIGUORI, Giappichelli, 2007.

Gambino, R. (1993). *Dal recupero alla riqualificazione urbana: nuove politiche, strumenti e strategie operative*. In C. Giammarco, & A. Isola, *Disegnare le periferie* (p. 167). Roma: La Nuova Italia Scientifica.

García Jaén, P. 1998). "Aplicaciones de la Iniciativa Comunitaria URBAN". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 26, 191–206.

Garbhi, N. 2016: *Implementing EU urban policies*. Presentación realizada en el Sexto Pleno de la Red de Iniciativas Urbanas, organizado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el CEDEX, el 3 de noviembre de 2016.

GHK, 2003: Ex post Evaluation URBAN Community Initiative (1994-1999). Final Report. London and Brussels. GHK.

Giannini, M. S. (1973). Urbanistica e Regioni. Perugia 9/10 novembre 1971 (p. 19). Noccioli: Centro italiano studi amministrativi.

Giannini M.S., Le basi costituzionali della proprietà, in *Politica del diritto*, 1971,

Giannini M.S., Le programmazioni dal punto di vista giuridico, in *Id.*, *Scritti 1970-1970*, Giuffrè, Milano 2005, pagg. 1091 e ss.

Giannini M.S., *Diritto amministrativo il divenire nell'ordinamento giuridico*, 2006

Gardini G., Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione urbana come metodo di pianificazione urbana, in *Federalismi.it*, 2020, 24.

Gibelli M. C. *"Politiche urbane e territoriali"*, Milano 1996.

Gigliani F., "La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana", in *Riv. quad. dir. amb.*, 2020, 1.

Giusti A., *"La rigenerazione urbana. La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione"*, Napoli, 2018, 67.

Grande Enciclopedia De Agostini.

Graziosi B., *"Il problema degli standard urbanistici "differenziati" e gli interventi di rigenerazione urbana nel territorio urbanizzato"*, in questa Rivista, 2018, 6, 529.

Greco G., *"Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto"*, in AA.Vv. *Sistema del diritto amministrativo italiano*, Torino, 2003

Greco G., *"Accordi di programma e procedimento amministrativo"*, in *Dir. ec.*, 1981, 335

Grigorut E., *"Le politiche pubbliche nazionali per le città e le periferie nella prospettiva della rigenerazione urbana"*.

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

Gutierrez Palomero, A. (2009). *La Unió Europea i la regeneració de barris amb dificultats*. PhD thesis Departament de Geografia i Sociologia, Universitat de Lleida.

Huete García, M.A.; Merinero Rodríguez, R. y Muñoz, R. 2016: Urban regeneration policy from the Model of Integrated Urban Development in the European Union: an analytical approach based on the study of Spanish cities. *Local Government Studies*, 42(2), 267-286.

Informal Ministerial Meeting on Urban Development, 2007: Leipzig Charter. Leipzig. Available in (last accessed 14-3-2016).

Informal Ministerial Meeting on Urban Development, 2010: Toledo Declaration. Disponibile en (último acceso 14-4-2017).

Ippolito A. M. (a cura di), *Nature urbane per la città futura. Fenomenologie, interpretazioni, strumenti e metodi*, Milano, 2017, p. 77; F. Di Carlo, *La città delle nature*, *ivi*, p. 23.

Ipsen H.P. , *Öffentlicher Subventionierung Privater*, Berlin-Köln, 1956

Kaiser, J.L. 2008. "La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006", in *Presupuesto y Gasto Público*, 58/2008, 129-142.

Kaiser, J.L. 2010: Desarrollo urbano e Iniciativa Urbana 2007-2013. Presentación hecha en Madrid, en noviembre de 2010. Dirección General de Fondos Comunitarios.

Leonardi R., *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020.

Liguori, *I servizi pubblici locali*, Torino, 2004.

Magri M., "*Gli accordi con i privati nella formazione dei piani urbanistici strutturali*", in *RGU*, 4, 2004.

Manfredi G., "*Modelli contrattuali dell'azione amministrativa: gli accordi di programma*", in *Regioni*, 1992, 349.

Mantini P. Rigenerazione urbana, resilienza, re/evolution profili giuridici, in *Atti del XXVIII Congresso dell'Istituto nazionale di urbanistica*, Roma, 2013.

Marzia De Danno: "*Consensualità ed interesse pubblico nel governo del territorio*" Torino, 2006.

Mastragostino (a cura di), "*Appalti pubblici di servizi e concessioni di servizio pubblico*", Padova, 1998

Mazza L., "*Funzioni e sistemi di pianificazione nell'uso del suolo*", in *AA.VV.*1996

Marengi E.M., "*Le politiche del territorio, in Il Governo locale oggi*", a cura di E. Balbon. E.M.

Marengi, A. Piraino, Gorle, C.E.L., 2000, pag.368. ID, "*L'organizzazione giuridica del territorio strumenti e metodi*", Elea Press, Salerno, 2008.

Marengi E.M., "*Il sistema amministrativo locale*", Padova, 2004

Marengi E.M., "*Il recupero del patrimonio edilizio ed urbanistico esistente*", Giuffrè, Milano, 1982, pagg.37 ss.

Marengi E.M., "*L'autonomia locale tra decentramento e federalismo*", Roma, 2002;

Marengi E.M., A.Piraino, Gorle, C.E.L., 2000, pag.368. ID, *L'organizzazione giuridica del territorio strumenti e metodi*, Elea Press, Salerno, 2008.

Marengi G.M., "*Le garanzie nei procedimenti espropriativi*", Giappichelli, Torino, 2012.

Marquette Law Review-volume 76-Shawn G. Rice, Zoning Law: Architectural Appearance Ordinances and the First Amendment, 76 Marq. L. Rev. 439.

Massera A., *Partecipazioni statali e servizi di interesse pubblico*, Bologna, 1978.

Massera A., *“L'impresa pubblica locale in forma privata”*, Milano, 1984.

Mazza- Relli. *“L'urbanistica e la pianificazione territoriale”*. 2003
Ministerio de Economía y Administraciones Públicas (sin año): Acuerdo de Asociación de España 2014-2020.

Merusi F., *“Procedimenti di coordinamento infrastrutturali e procedimenti di collaborazione dopo le leggi sul procedimento amministrativo e sulla riforma delle autonomie locali”*, in AA.VV., Studi in onore di Vittorio Ottaviano, II, Milano, 1993, 1044

Ministerio de Economía y Hacienda, 2010a. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional y las Iniciativas Urbanas. Presentación en el Primer Plenario de la Red de Iniciativas Urbanas. Ministerio de Vivienda, Madrid, 14 de abril de 2010.

Ministerio de Economía y Hacienda, 2010b. 2010: Informe Anual. Programa Operativo de Madrid. FEDER- España 2007-2013. Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Informe de junio de 2009.

Massera A., *“Lo stato che contratta e che si accorda. Vicende della negoziazione con le PP.AA, tra concorrenza per il mercato e collaborazione con il potere”*, Pisa, 2011.

Mastrodonato G., *“Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente”*, in Riv. giuri. amb., 2010, 707.

Marzuoli C., Gli accordi di programma, in R. Ferrara e M.A. Sandulli (a cura di), Trattato di diritto dell'ambiente. Procedimenti amministrativi per la tutela dell'ambiente, II, Milano, 2014

Ministerio de Economía y Hacienda, 2009: Anualidad 2008. Informe Anual Programa Operativo de Madrid. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.

Ministerio de Economía y Hacienda, 2007a: Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.

Ministerio de Economía y Hacienda, 2007b: Iniciativa Urbana (URBAN). Orientaciones para la elaboración de propuestas. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.

Ministerio de Economía y Hacienda, sin fecha. Nota de Prensa.

Ministerio de Hacienda, 2003a: Informe Final del Programa Operativo URBAN 1994-1999.

Ministerio de Hacienda, 2003b: Informe Final del Programa Operativo URBAN 1997-1999.

Mioni A. *“Legittimità ed efficacia del progetto urbano. Note sull'urbanistica adattiva, sulla funzione e sul senso del genius loci in urbanistica”*.

Mioni A., *“Cento anni di manuali di progettazione urbanistica in Italia”*. 2003.

- Montinaro E. “ Sulla natura dell'accordo di programma e del contratto di programma e sul rapporto tra essi”, in Foro amm.-T.A.R., 2003, 2758
- Morbidelli G., Il procedimento amministrativo, in AA. VV., Diritto amministrativo, I, Bologna 2005, 695.
- Munafò M. e M. Marchetti, *Recuperiamo terreno*, cit., p. 13.
- Napolitano G., La logica del diritto amministrativo, Bologna, Il Mulino, 2014
- Napolitano G., Crisi economica e ruolo del diritto amministrativo, in J.L. Piñar Mañas, Crisis economica y crisis del Estado de Bienestar. El papel del derecho administrativo, Actas del XIX Congreso italo español de Profesores de Derecho administrativo, Madrid, Reus, 2013
- Nenci G., Le campagne italiane in età contemporanea. Un bilancio storiografico, il Mulino, Bologna 1
- Nigro, Convenzioni urbanistiche e rapporti tra privati. Problemi generali, in M. Costantino (a cura di), Convenzioni urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati, Milano 1978, e ora in M. Nigro, Scritti Giuridici, II, Milano, 1996, 1311..
- Pagliari G. “*Le società di trasformazione urbana*”, in Riv. Giur. di Urbanistica 1998.
- Pagliari G., Gli accordi urbanistici tra p.a. e privati, in RGU, 4, 2008.
- Pallottino M., Strumenti giuridici di concertazione amministrativa: l'accordo di programma, in Riv. amm., 1983, 847.
- Parkinson, M. 2014: “Regeneración urbana integrada en 2014: nada Nuevo bajo el sol y ¿Qué pasa con España?”, Ciudad y Territorio, 179, 11-28.
- Parkinson, M. 2005: “Urban Policy in Europe: where have we been and where are we going”, in European Metropolitan Governance: Cities in Europe-Europe in Cities. NODE Project.Eds. E. Antalovsky, J.S. Dangschat&M. Parkinson.Vienna: AustrianMinistry of Education, Science and Culture, 7-32.
- Perini, “I programmi integrati d’intervento: dal modello statale alla disciplina regionale”, in Riv. giur. Urb., 2001.
- Perlingieri P., «*Depatrimonializzazione*» e diritto civile, Editoriale, in *Rass. dir. civ.*, 1983, 1983, p. 1ss. (ora anche in Id., *Scuole tendenze e metodi. Problemi del diritto civile*, Napoli 1989, pp. 173 ss.); Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, spec. pp. 114, 555 e 892 ss.
- Perongini S. I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali, in questa Rivista. 1982, 11, 243.
- Petroncelli E., *Pianificazione territoriale: Principi e fondamenti*, Liguori, Napoli, 2002; B. ZANON, *Territorio, ambiente, città: Il territorio della sostenibilità*, Alinea, Firenze, 2008.
- Picozza E., “Le concessioni, il general contractor e la finanza di progetto”, in M.P. CHITI (a cura di), Il partenariato pubblico-privato. Profili di diritto amministrativo e di scienza dell'amministrazione, Bologna, 2005.

Picozza Eugenio- Aristide Police-Giuseppe Andrea Primerano - Rosa Rota - Angelo Spena :*“Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali. Economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica”*, G. Giappichelli Editore.Torino, 2019.

Pietrosanti A. G., *Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile*, Napoli, 2020, 108.

Police, *Dai concessionari di opere pubbliche alle società per azioni di diritto speciale: problemi di giurisdizione*, in *Riv. Dir. Proc. Amm.*, 1995, 158.

Portaluri P., *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli. 2003

Position Paper in www.inusalerno2013.it

Predieri A. *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963

Presutti E., *“Istituzioni di diritto amministrativo italiano”*, Roma, 1917.

Pugliese F., *Risorse finanziarie, contestualità ed accordi nella pianificazione urbanistica*, p. 69 ss. e P. Stella Richter, *Necessità e possibilità della pianificazione urbanistica*, p. 83 ss., entrambi in F. Pugliese e E. Ferrari (a cura di), *Presente e futuro della pianificazione urbanistica*, Atti del secondo Convegno Nazionale AIDU, Milano, Giuffrè, 1999.

Racca G.M., *Gli accordi fra amministrazioni pubbliche: cooperazioni nazionali ed europee per l'integrazione organizzativa e l'efficienza funzionale*, in *Dir. amm.*, 2019, 2017, 1, 101; G. Iacovone, *Accordo di programma e tutela dell'ambiente*, in questa Rivista, 2006, 4-5, II, 189.

Ramajoli M., *Strumenti alternativi di risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Dir. amm.*, 1-2, 2014.

Rampulla F.C. e L.P. Tronconi, *Le attività pattizie della pubblica amministrazione: Un processo inarrestabile*, in *Il Politico*, 70, 1, 2005.

Ranelletti O., *“Concetto e natura delle concessioni e autorizzazioni amministrative”*, in *Giur. it.*, 1894.

Roccasalva, G.; Valenti, S. (2014), *"Spazio Pubblico Digitale: una convergenza tra luoghi e comunità attive"* In *Urbanistica Dossier on line – Citta Open Source: Spazio Pubblico, Network, Innovazione Sociale*, 6(2014).

Rodriguez Álvarez, J. M. 2005: *“La Iniciativa Comunitaria europea URBAN y sus efectos en España.”* Paper presentado en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno. Madrid, 21-23 de septiembre de 2005.

Romano V. Spagnuolo-Vigorita (A Cura Di), *“La concessione di pubblico servizio”*, Milano, 1995

Sandulli A. *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1972.

Sandulli A.M., *Stato di diritto e Stato sociale*, in *Nord e Sud*, 1963.

Santini M., *La Nuova Conferenza di servizi dopo la riforma Madia*. Dikè 2016.

Saraceno, *Il sistema delle imprese a partecipazione statale nell'esperienza italiana*, Milano, 1975.

Sassen S., *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 1997.

Scoca F.G., "La partecipazione azionaria quale forma di collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati", in Scritti in onore di Guido Carli, Milano, 1995.

Scoca F.G., Tra autorità e consenso, in Dir. amm., 2002, 3, 452 ss.

Spasiano M.R., Edilizia, in M. R. Spasiano, M. Calabrò, G. Mari, F. Gambardella, P. Tanda, A.G. Pietrosanti (a cura di), Fondamenti di diritto per l'architettura e l'ingegneria civile, Napoli, 2020, 122.

Spasiano M.R., R. Veniero, Diritto dell'edilizia, in A. Police, M. R. Spasiano (a cura di), Manuale di governo del territorio, Torino, 2016, 126.

Stancanelli G., "I consorzi nel diritto amministrativo", Milano, 1963

Stanghellini S., *Le società miste per la trasformazione urbana in Italia*, in Riv. Trim. Appalti, Maggioli 1998.

Stella Richter P., I sostenitori dell'urbanistica consensuale, in P. URBANI (a cura di). Le nuove frontiere del diritto urbanistico. Milano. 2013.

Stella Richter P., I principi del diritto urbanistico, Milano, 2006.

Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sticchi Damiani B., Recupero delle abitazioni e organizzazione del territorio. Milano. 1980.

Tonanzi R., La rigenerazione urbana alla luce di alcune recenti normative regionali, in Regioni: Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale, 2019, 5-6, 947 ss.

Trimarchi Banfi, I rapporti contrattuali della pubblica amministrazione, in Dir. pubbl., 1998, 35

Urbani P., Urbanistica consensuale, Torino, 2000.

Urbani P. S. Civitarese Matteucci, Diritto Urbanistico. Torino, 2013, 185.

Urbani P., Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia perequativa tra proprietà e interessi pubblici, Torino, 2011, 110.

Urbani P., Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziale e tutele differenziate, Bollati Boringhieri, Torino, 2000.

Urbani P. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Giappichelli, Torino, 2015.

Vesperini, *La riforma delle partecipazioni statali*, Milano, 1985.

Vignudelli A. (a cura di), "Istituzioni e dinamiche del diritto. Mercato, amministrazione, diritti", Torino, 2006

Zanobini B., "L'esercizio privato delle funzioni e dei servizi pubblici", in V.E. ORLANDO (a cura di), Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo, vol. II, p. III, Milano, 1920

INDICE SITOGRAFICO

www.altalex.com

www.bosettiegatti.it

www.camera.it

www.cortecostituzionale.it

www.cortedicassazione.it

www.curia.europa.eu

www.dirittuomo.it

www.diritto.it

www.dirittoegiustizia.it

www.ediliziaeterritorio.ilsolo24ore.com

www.federalismi.it

www.gazzettaamministrativa.it

www.grustamm.it

www.giustizia.it

www.giustizia-amministrativa.it

www.iusexplorer.it

www.lexitalia.it

www.normattiva.it

www.studiocataldi.it

www.strasburgo.eu

www.urbium.it