

16 NOVEMBRE 2016

Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente

di Federico Francesco Guzzi
Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
IUAV – Venezia

Rigenerazione urbana e valorizzazione dell'esistente^{*}

di Federico Francesco Guzzi

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
IUAV – Venezia

Sommario: 1. Introduzione. 2. Gli interventi di recupero nella legislazione pregressa. 3. La rigenerazione urbana alla luce dell'attuale quadro legislativo nazionale. 4. La rigenerazione urbana alla luce dell'attuale quadro legislativo regionale. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

I recenti interventi legislativi in materia di governo e tutela del territorio evidenziano una forte attenzione al tema del contenimento del consumo di suolo¹ (si vedano le numerose leggi regionali² sul punto, nonché, da ultimo, il disegno di legge C-2039 approvato alla Camera il 12 maggio 2016 ed ora al vaglio del Senato) il quale ha come aspetto connesso e speculare l'esigenza di valorizzare l'esistente per mezzo di tecniche di rigenerazione e riuso.

Lo scritto intende concentrarsi sulla seconda delle componenti citate e dunque sulla rigenerazione. Uno degli aspetti centrali della politica legislativa è infatti quello attinente alla *valorizzazione dell'esistente* per mezzo dell'incentivazione del riuso e della rigenerazione urbana in luogo di interventi di impermeabilizzazione e/o

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul tema v. A. DI GENNARO, *Urbanizzazione e territorio rurale in Italia: lo spazio, il tempo, le parole*, in *Contenere il consumo di suolo* (a cura di G.F. CARTEI e L. DE LUCIA), Napoli, 2014, p. 3 e ss. Sul tema del contenimento del consumo di suolo, si veda R. BARBERIS, (2005), *Consumo di suolo e qualità dei suoli urbani in Qualità dell'ambiente urbano*. Il rapporto APAT, Roma, 2005. E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in www.pausania.it; E. BUOSO, *Il principio di proporzionalità ambientale e il superinteresse al contenimento del consumo di suolo*, in *Ambiente, Energia, Alimentazione – Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, (a cura di) G. FERRONI- T.E. FROSINI – L. MEZZETTI – P.L.PETRILLO, 2016. L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, in *Contenere il consumo di suolo* (a cura di G.F. CARTEI e L. DE LUCIA), Napoli, 2014. G. GARDI-D. DALL'OLIO-S. SALATA, *L'insostenibile consumo di suolo*, Milano, 2013. W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. Publ.*, n. 1/2016. S. PAREGLIO, *Consumo di suolo, scompare un bene comune*, Milano, 2010. P. PILERI, *Consumo di suolo, consumo di futuro*, in *Urbanistica* n. 138/2009. P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in www.pausania.it. In giurisprudenza, si veda di recente TAR Lombardia – Milano – n. 576/2015; Cons. St., IV, n. 1949/2015.

² Leggi regionali che verranno richiamate in questo scritto per la parte concernente il tema della rigenerazione; le stesse però contengono numerose e ulteriori disposizioni concernenti il contenimento del consumo di suolo e, in generale, la tutela del territorio.

di trasformazione di aree agricole in aree edificabili; la rigenerazione urbana³ è un processo ampio e complesso che ha ad oggetto la riduzione del consumo del suolo per mezzo *del fare*, ovvero attraverso la riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente, la riqualificazione e recupero (anche funzionale) delle aree degradate e dismesse, la rivalutazione degli spazi pubblici e del verde urbano. In sostanza, siamo di fronte ad una scala gerarchica che mette all'apice gli interventi di rigenerazione, tesi a valorizzare il tessuto urbano esistente che diviene non più limite e vincolo per il pianificatore bensì oggetto della pianificazione medesima mediante interventi tesi al riuso, alla riqualificazione etc., e attraverso il ricorso a strumenti di premialità oltre che di interazione pubblico-privato.

La politica di contenimento del consumo di suolo si muove non solo, quindi, all'interno di una logica limitativa (nel senso di *cosa non si può fare*) ma appunto positiva, tesa ad incentivare attività che valorizzino il tessuto urbanistico esistente come alternativa al consumo di nuove aree. Contenimento del consumo di suolo e valorizzazione dell'esistente sono due facce della stessa medaglia, aspetti connessi e complementari; per mezzo *del fare* (riutilizzo e riqualificazione dell'esistente) si *conserva* l'esistente evitando appunto utilizzo di nuove aree.

La normativa che verrà citata nel corso dello scritto metterà in evidenza quanto affermato, evidenziando gli aspetti positivi ma anche talune criticità che sussistono all'interno di questo nuovo processo di pianificazione urbanistica; pianificazione che, secondo la nostra idea, assume rinnovata centralità anche per ciò che concerne gli aspetti conoscitivi e di integrazione con altri strumenti di mitigazione, premiali, di considerazioni di interessi paralleli⁴. Ragionare in termini diversi significa infatti non tenere in considerazione il ruolo del potere pubblico e la sua funzione di garanzia di interessi fondamentali; in sostanza, la sua valenza protettiva della collettività e degli interessi generali⁵.

³ Sul tema, oltre a contributi citati nel prosieguo del lavoro, si veda: S. AMOROSINO, *Il finanziamento e le dotazioni urbanizzative nei programmi di rinnovamento urbano*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2013. R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. Giur. Edil.*, n. 5/2014. G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana* in S. BELLOMIA – G. PAGLIARI – M.A. SANDULLI, (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio. Trattato dei diritti reali*, Vol. IV, Milano, 2013. G. GUALANDI, *Dallo "ius aedificandi" allo "ius restituendi" (inteso come diritto di recuperare, rigenerare e sostituire l'esistente)*, in www.giustamm.it n. 4/2014. P.L. MANTINI, *Rigenerazione urbana, Resilienza, Revolution. Profili giuridici*, in INU, 11/2013. F. MUSEO, *Rigenerazione urbana*, Roma, 2009. A. SIMONATI, *La disciplina regionale dei centri storici*, in *Riv. Giur. Urb.* n. 2/2015.

⁴ Sul punto v. E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo, alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit.; G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2013 pp. 703 e ss. P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015. P. URBANI, *Tutele differenziate e interessi antagonisti tra pubblici poteri*, in *Riv. giur. amb.* 2011, pp. 138 e ss.

⁵ In generale, sul ruolo del potere pubblico ed il suo processo di 'ricollocazione', sia consentito il rinvio a F.F. GUZZI, *La direttiva Bolkestein e la nuova disciplina dei servizi economici privati*, Milano, 2016

2. Gli interventi di recupero nella legislazione pregressa

L'attività di recupero e di utilizzo dell'esistente non è un fenomeno nuovo nato con la legislazione in tema di contenimento del consumo di suolo, ha in realtà matrice pregressa; si vedano per l'appunto le disposizioni (di carattere attuativo) concernenti i piani di recupero di cui alla legge n. 457/78, nonché i vari programmi integrati di intervento di cui alla l. n. 179/1992⁶, i piani di recupero urbano di cui alla l. n. 493/1993⁷, i contratti di quartiere (del 1994 e del 2000⁸), i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (PRUSST) a fine anni '90⁹, il programma di riabilitazione urbana previsto dall'art. 27 della l. n. 166/2002. Lo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede all'art. 143, comma 3, lett. f), che il piano individui *“gli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate”*.

L'aspetto che però differenzia la legislazione pregressa rispetto a quella attuale è riconducibile alla circostanza - come evidenziato dalla dottrina - che le varie forme di recupero hanno “rappresentato una modalità di depianificazione, più che uno dei contenuti della pianificazione”¹⁰, modalità lasciata soprattutto all'iniziativa privata come dimostrato dallo stesso e più recente intervento, rispetto a quelli citati, di cui all'art. 5 del d. l. n. 70/2011 (cd decreto sviluppo) in cui si prevede appunto che: *“al fine di 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, le Regioni approvano entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto specifiche leggi per incentivare tali azioni anche con interventi di demolizione e ricostruzione che prevedano: a) il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale; b) la delocalizzazione delle relative volumetrie in area o aree diverse; c) l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso, purché si tratti di destinazioni*

⁶ Sul punto v. D. DE PRETIS, *Piani integrati e buon andamento dell'amministrazione*, in *Le regioni*, 1993 pp. 919 – 934. P. URBANI, *L'edilizia abitativa fra piano e mercato: i programmi integrati di promozione di edilizia residenziale e di riqualificazione urbana*, in *Dem. e dir.*, 2009.

⁷ In merito, C. PINAMONTI, *I piani e i programmi di recupero urbano*, in D. DE PRETIS (a cura di), *La pianificazione urbanistica di attuazione: dal piano particolareggiato ai piani operativi*, Trento, 2002.

⁸ Sul punto v. M. BREGANZE, *Contratti di quartiere: strumenti utili per il recupero urbano?*, in *Riv. amm.*, 1997

⁹ In merito, R. DAMONTE, *Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998 n. 1169*, in *Riv. Giur. Edil.*, 2001.

¹⁰ Cfr. P. CHIRULLI, *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente*, in *Il governo del territorio tra fare e conservare*, Atti del convegno dell'Università di Trento, 18-19 Dicembre 2014, p. 68: “sono cioè piani e programmi solitamente attuativi a complessità variabile, che prendono spesso forma al di fuori della pianificazione ordinaria del territorio e che vi incidono dall'esterno, rispondendo, su diversa scala, alla logica del progetto che non a quella del piano”

*tra loro compatibili o complementari; d) le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti?*¹¹

Il salto di qualità rispetto al passato sta invece, ora, nell'aver inglobato il fenomeno del recupero e della valorizzazione del tessuto urbano esistente all'interno di una logica di insieme, e dunque pianificatoria, che si contrappone a quella attuativa, decontestualizzata, inorganica e di progetto, fatta in passato; in definitiva, gli interventi di riuso e valorizzazione dell'esistente (che assumono un'accezione ampia, posto che attengono non solo ad aspetti tecnici bensì anche funzionali, di coesione sociale¹²), sono inglobati in una vera e propria politica pubblica del territorio in cui la rigenerazione si pone come tassello costitutivo della pianificazione¹³ (e non della depianificazione) in ragione anche dell'esigenza di contenimento del consumo di suolo. Sembra dunque ci sia un passaggio – in tema di riqualificazione – dall'*urbanistica per progetti* all'*urbanistica per piani* in cui la tutela del suolo assume una dimensione dinamica e non statica.

3. La rigenerazione urbana alla luce dell'attuale quadro legislativo nazionale

Il quadro legislativo recente, nella logica (dinamica) sopra evidenziata, prevede infatti (v. l. n. 10/2013¹⁴) che i comuni possano prevedere misure tese a favorire il riuso e la riorganizzazione degli insediamenti residenziali e produttivi esistenti, rispetto alla concessione di aree non urbanizzate.

Lo stesso art. 3-bis del T.U. edilizia¹⁵ (sulla cui legittimità costituzionale si veda la sentenza n. 67/2016¹⁶) rubricato appunto "*interventi di conservazione*" prevede - per gli edifici individuati come "*non più compatibili con*

¹¹ In merito si veda P. URBANI, *Le innovazioni in materia di edilizia privata nella legge n.106 2011 di conversione del DL 70 13 maggio 2011. Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia*, in www.pausania.it

¹² "Poiché esiste un rapporto inscindibile tra territorio, attività economiche ed esigenze della popolazione, il governo di tale territorio deve essere orientato non solo a finalità conservative ma altresì a obiettivi di sviluppo civile e sociale". Cfr. R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, cit., p. 240

¹³ "La rigenerazione si attua attraverso una pianificazione o programmazione di interventi di ampio respiro e di carattere strategico che devono superare la contingenza di singole e isolate linee di finanziamento per divenire strumento ordinario della pianificazione territoriale" Cfr. R. DIPACE, *op. cit.*, p. 251

¹⁴ Sulla legge in oggetto si veda L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo nell'ordinamento italiano*, cit., p. 92, secondo cui: "sebbene l'art. 6 comma 2 abbia una trama a maglie molto larghe, tanto da apparire generico, ha formalmente consacrato, per la materia "governo del territorio", il principio del contenimento del consumo di suolo. Esso costituisce una base legislativa solida per avviare prime azioni concrete in questa direzione o, se non altro, per dare corso a prime sperimentazioni."

¹⁵ Sul punto v. E. BOSCOLO, *Le novità in materia urbanistico- edilizia introdotte dall'art. 17 del decreto 'sblocca Italia'*, in *Urb. app.*, 2015.

¹⁶ "Si tratta, in buona sostanza, di un meccanismo riconducibile al sistema della cosiddetta "perequazione urbanistica", inteso a combinare, in contesti procedurali di "urbanistica contrattata", il mancato onere per l'amministrazione comunale, connesso allo svolgersi di procedure ablatorie, con la corrispondente incentivazione al recupero, eventualmente anche mi

gli indirizzi della pianificazione” - interventi di riqualificazione di aree per mezzo di meccanismi di compensazione. Sebbene questa disposizione dimostri la volontà di legare gli aspetti della pianificazione, della compensazione e della riqualificazione, la stessa - alla luce della sua oscurità in termini di tecnica legislativa¹⁷ - sembra poco funzionale alla realizzazione degli interventi di riqualificazione.¹⁸ Il *conservare* attraverso il *fare* necessita di una legislazione precisa e dettagliata al fine di non trasformare i lodevoli intenti di tutela del territorio in interventi dai contorni poco chiari in cui il citato dinamismo rischia di risolversi in confusione attuativa (come vedremo poco oltre, le leggi regionali sul tema sembrano invece più funzionali all’obiettivo illustrato, in virtù della previsione in termini più netti e chiari dei meccanismi di rigenerazione edilizia).

Nell’ambito della politica funzionale alla valorizzazione dell’esistente, lo stesso art. 24 del decreto Sblocca-Italia, rubricato: “*Misure di agevolazione della partecipazione delle comunità locali in materia di tutela e valorizzazione del territorio*”, sembra - seppure secondo logiche peculiari - rientrare all’interno dell’accennato percorso; la norma prevede infatti che i comuni possano definire criteri e condizioni per la realizzazione di interventi su progetti presentati da cittadini singoli o associati attinenti a territori da *riqualificare*.

Gli interventi hanno ad oggetto la pulizia, la manutenzione, l’abbellimento di aree verdi, piazze, strade ovvero possono estrinsecarsi in interventi di decoro urbano, di *recupero* e *riuso*, con finalità di interesse generale, di aree e beni immobili inutilizzati, e in genere la valorizzazione di una limitata zona del territorio urbano o extraurbano. Si prevede dunque una forma di coinvolgimento dei privati (nella logica peraltro attuativa del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118 ultimo comma della Costituzione) nella gestione del territorio; coinvolgimento che viene ad inquadrarsi negli schemi e nelle scelte operative fatte mediante le delibere dei rispettivi enti locali.

griorativo, daparte dei proprietari, del patrimonio immobiliare esistente: il tutto in linea con l’esplicito intentolegislativo di promuovere la ripresa del settore edilizio senza, tra l’altro, aumentare, e anzi riducendo, il «consumo di suolo»” (Cfr. Corte Cost. n. 67/2016)

¹⁷ Secondo il dettato normativo: “*Lo strumento urbanistico individua gli edifici esistenti non più compatibili con gli indirizzi della pianificazione. In tal caso l’amministrazione comunale può favorire, in alternativa all’espropriazione, la riqualificazione delle aree attraverso forme di compensazione incidenti sull’area interessata e senza aumento della superficie coperta, rispondenti al pubblico interesse e comunque rispettose dell’imparzialità e del buon andamento dell’azione amministrativa. Nelle more dell’attuazione del piano, resta salva la facoltà del proprietario di eseguire tutti gli interventi conservativi, ad eccezione della demolizione e successiva ricostruzione non giustificata da obiettivi ed improrogabili ragioni di ordine statico od igienico sanitario*”.

¹⁸ In senso fortemente critico sulla disposizione in oggetto v. P. CHIRULLI, *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell’esistente*, cit., p. 70: “che questa possa essere una norma chiave per promuovere la riqualificazione, sembra assai improbabile, anche visti i dubbi interpretativi che suscita. Infatti, mentre ci si preoccupa di fare salva una legalità astratta e di facciata, non si prevede se e in che limiti le compensazioni possano derogare alle disposizioni di piano, né si precisa in cosa possano consistere (forse sembrerebbe solo in sopraelevazione giacché la norma esclude che vi possa essere un aumento della superficie coperta)”.

La peculiarità del sistema è connessa alla circostanza secondo cui: alla realizzazione degli interventi si associano riduzioni o esenzioni di tributi (cd baratto amministrativo¹⁹) proprio in ragione dell'esercizio sussidiario dell'attività posta in essere.

La disposizione citata - per mezzo di questa peculiare tecnica di scambio, peraltro di recente censurata dalla Corte dei Conti della regione Emilia-Romagna²⁰ - si inserisce dunque (in una logica partecipativa, come specificato, di sussidiarietà orizzontale²¹) nel quadro teso a favorire *l'uso ed il riuso dell'esistente*²². La possibilità per gli enti locali di determinare forme di agevolazioni in cambio di interventi di riqualificazione assurge a tecnica di gestione e valorizzazione del territorio che risponde ad una logica partecipativa/collaborativa tra pubblico e privato per finalità di interesse pubblico²³.

¹⁹ In merito si veda *Il baratto amministrativo*, (a cura di) M. OLIVERIO - L. PASCARELLA, in *Osservatorio Enti locali*, Dicembre 2015.

²⁰ Il comune di Bologna ha rivolto alla Sezione della Corte dei Conti un articolato quesito avente ad oggetto, appunto, l'interpretazione dell'articolo 24 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 al fine di ricorrere in modo corretto all'istituto sfruttandone a pieno la potenzialità promozionale evitando di ricadere in ipotesi di danno erariale. La Corte dei Conti della regione Emilia-Romagna - delibera n. 27/2016 - ha infatti affermato, in merito, la necessità di una stretta correlazione tra le esenzioni o le riduzioni dei tributi non ritenendo di conseguenza ammissibile: *“la possibilità di consentire che l'adempimento di tributi locali, anche di esercizi finanziari passati confluiti nella massa dei residui attivi dell'ente medesimo, possa avvenire attraverso una sorta di datio in solutum ex art. 1197 c.c. da parte del cittadino debitore che, invece di effettuare il pagamento del tributo dovuto, ponga in essere una delle attività previste dalla norma e relative alla cura e/o valorizzazione del territorio comunale”*; secondo i giudici contabili infatti: *“tale ipotesi non solo non rientrerebbe nell'ambito di applicazione della norma in quanto difetterebbe il requisito dell'inerenza tra agevolazione tributaria e tipologia di attività svolta dai soggetti amministrati, elementi che, peraltro, devono essere preventivamente individuati nell'atto regolamentare del Comune, ma potrebbe determinare effetti pregiudizievoli sugli equilibri di bilancio considerato che i debiti tributari del cittadino sono iscritti tra i residui attivi dell'ente”*.

²¹ Sulla scia della collaborazione pubblico-privato si poneva lo stesso articolo 4, commi da 4 a 6, della citata legge n. 10/2013 secondo cui: *“Le aree riservate al verde pubblico urbano e gli immobili di origine rurale, riservati alle attività collettive sociali e culturali di quartiere, con esclusione degli immobili ad uso scolastico e sportivo, ceduti al comune nell'ambito delle convenzioni e delle norme previste negli strumenti urbanistici attuativi, comunque denominati, possono essere concessi in gestione, per quanto concerne la manutenzione, con diritto di prelazione ai cittadini residenti nei comprensori oggetto delle suddette convenzioni e su cui insistono i suddetti beni o aree, mediante procedura di evidenza pubblica, in forma ristretta, senza pubblicazione del bando di gara”*. Ancor prima si veda l'art. 23 - *“Detassazione dei microprogetti di arredo urbano o di interesse locale operati dalla società civile nello spirito della sussidiarietà”* - del decreto n. 185/2008, alla luce del quale: *“1. Per la realizzazione di opere di interesse locale, gruppi di cittadini organizzati possono formulare all'ente locale territoriale competente proposte operative di pronta realizzabilità, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti o delle clausole di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati, indicandone i costi ed i mezzi di finanziamento, senza oneri per l'ente medesimo. L'ente locale provvede sulla proposta, con il coinvolgimento, se necessario, di eventuali soggetti, enti ed uffici interessati, fornendo prescrizioni ed assistenza. Gli enti locali possono predisporre apposito regolamento per disciplinare le attività ed i processi di cui al presente comma”*. L'art. 24 si caratterizza però per la maggiore ampiezza rispetto alle normative citate sia con riferimento all'oggetto degli ambiti di riqualificazione sia con riferimento ai soggetti beneficiari.

²² Sul punto si veda G. SCOTTI, *L'art. 24 dello “Sblocca Italia” e il c.d. “Baratto amministrativo”. Un'opportunità per valorizzare i beni comuni in attuazione della sussidiarietà*, in www.diritto.it

²³ In merito a casi di gestione partecipata delle aree verdi, V. TACCONE, *Quelli che il parco*, 12 giugno 2011, e M.C. MARCHETTI, *Nuovi spazi pubblici: il verde come bene comune*, 18 giugno 2012, entrambi in Labsus.org. Con riferimento alle prime attuazioni del cd baratto amministrativo, si vedano i regolamenti dei comuni di Inverio (Regolamento approvato dalla Giunta il 2 Luglio 2015, di attuazione della deliberazione n. 4 del 29/04/2015 del Consiglio comunale), Massarosa (v. regolamento attuativo approvato con delibera di Giunta n. 309 del 29/09/2004 e modificato sempre con delibera

A onta dei dubbi interpretativi e applicativi, l'istituto in oggetto trova disciplina nel nuovo codice degli appalti il cui art. 190 è rubricato appunto "Baratto amministrativo", disposizione che riproduce sostanzialmente quanto previsto nell'art. 24 del decreto sblocca-Italia.

In un'ottica settoriale (posto il riferimento alle *aree di rilevante interesse nazionale* e, in particolare, all'area di Bagnoli-Coroglio²⁴) lo stesso decreto sblocca-Italia, l'art. 33, rubricato: "*Bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale - comprensorio Bagnoli-Coroglio*", collega gli aspetti di tutela dell'ambiente con la rigenerazione urbana, prevedendo che (sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza) le funzioni amministrative relative ai procedimenti di bonifica e rigenerazione²⁵ siano attribuite allo Stato (per il tramite della nomina di un commissario straordinario di Governo e di un Soggetto attuatore) per assicurarne l'esercizio unitario, garantendo comunque la partecipazione degli enti territoriali²⁶ interessati alle determinazioni in materia di governo del territorio.

La norma è interessante sotto il profilo giuridico e, in particolare, sotto l'aspetto del riparto di competenze amministrative in materia, posto che attrae nella competenza statale la rigenerazione urbana alla luce della sua stretta connessione con la tutela ambientale; in sostanza, la rigenerazione è un tassello di un più ampio quadro di "risanamento ambientale" messo in discussione, peraltro, dal Comune di Napoli il quale ha infatti

di Giunta n. 356 dell'11/11/2015), Marcellinara (v. delibera Consiglio comunale n.15 del 13/05/2015), Milano (v. atto della Giunta Comunale n.1659 del 24/09/2015). Nei rispettivi regolamenti emergono diversi approcci: uno che attua il baratto in una logica solidaristico-assistenziale (che vede quali beneficiari i soggetti che versano in difficoltà economiche), l'altro che invece allarga a chiunque (singoli e associati, indipendentemente dalla propria situazione economica e/o adempitiva in merito ai tributi da corrispondere) la possibilità di accedere all'istituto, il quale è inteso come strumento di partecipazione attiva alla gestione del territorio più che in termini di forma surrogatoria di aiuto a chi versa in situazione di difficoltà economica.

²⁴ In base all'art. 33, comma 11, del decreto in oggetto: "*considerate le condizioni di estremo degrado ambientale in cui versano le aree comprese nel comprensorio Bagnoli-Coroglio sito nel Comune di Napoli, perimetrare ai sensi dell'art. 114 della legge n. 388 del 2000 con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 31 agosto 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 250 del 26 ottobre 2001, le stesse sono dichiarate con il presente provvedimento aree di rilevante interesse nazionale per gli effetti di cui ai precedenti commi*".

²⁵ In base all'art. 33 comma 3, il programma di risanamento è funzionale: "*a) a individuare e realizzare i lavori di messa in sicurezza e bonifica dell'area; b) a definire gli indirizzi per la riqualificazione urbana dell'area; c) a valorizzare eventuali immobili di proprietà pubblica meritevoli di salvaguardia e riqualificazione; d) a localizzare e realizzare le opere infrastrutturali per il potenziamento della rete stradale e dei trasporti pubblici, per i collegamenti aerei e marittimi, per gli impianti di depurazione e le opere di urbanizzazione primaria e secondaria funzionali agli interventi pubblici e privati, e il relativo fabbisogno finanziario, cui si fa fronte, per quanto riguarda la parte di competenza dello Stato, nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente.*"

²⁶ In base all'art. 33 comma 13-ter: "*Ai fini della definizione del programma di rigenerazione urbana, il Soggetto Attuatore acquisisce in fase consultiva le proposte del comune di Napoli, con le modalità e nei termini stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 6. Il Soggetto Attuatore esamina le proposte del comune di Napoli, avendo prioritario riguardo alle finalità del redigendo programma di rigenerazione urbana e alla sua sostenibilità economico-finanziaria. Il comune di Napoli può chiedere, nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 9, la rivalutazione delle sue eventuali proposte non accolte. In caso di mancato accordo si procede ai sensi del terzo periodo del comma 9*".

sollevato dubbi di costituzionalità (sotto più profili) della norma in oggetto che, il giudice *a quo* (Tar Campania n. 1471/2016) non ha accolto affermando invece che: *“il collegamento tra risanamento ambientale e rigenerazione urbanistica non può essere ritenuto incongruo, trattandosi di funzioni strettamente connesse, già nella legislazione ordinaria”*.

Per legittimare questa connessione sono state richiamate le disposizioni del Codice dell'ambiente e, in particolare, l'art. 252 che disciplina la bonifica dei siti di interesse nazionale in stretta connessione con la riqualificazione urbanistica delle aree. Il comma 6 del citato articolo prescrive appunto che l'autorizzazione del progetto di bonifica e dei relativi interventi costituisce variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità. Secondo i giudici, queste disposizioni assumono un rilevante significato: *“se, di norma, la legislazione ordinaria (art. 252, c. 4, del d. lgs. 152/2006) attribuisce alla competenza statale la procedura di bonifica dei siti di interesse nazionale e riconosce valore di variante urbanistica ai progetti di bonifica, in ragione dell'intrinseca indissolubilità tra i profili di risanamento ambientale e quelli di riqualificazione urbanistica, a maggior ragione deve ritenersi coerente con il sistema giuridico la norma del decreto legge censurata che attribuisce identica efficacia al programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbanistica adottato dal Commissario straordinario governativo, in situazione di emergenza, per il comprensorio, eccezionalmente degradato, di Bagnoli-Coroglio”*.

Non è stata neanche accolta la censura che evidenziava la limitazione del potere comunale nella complessiva predisposizione dei programmi di bonifica e di recupero, posto che, secondo il giudice *a quo*, è comunque inserito nella “cabina di regia” destinata a definire gli indirizzi strategici per il risanamento ambientale e la rigenerazione urbana; inoltre, è espressamente previsto che il *Soggetto attuatore* acquisisca comunque le proposte del Comune di Napoli nella fase di predisposizione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana, riconoscendo al Comune un qualificato ruolo consultivo nell'ambito del procedimento di redazione del suddetto programma.

In definitiva la norma - alla luce anche dell'interpretazione dei giudici innanzi ai quali è stata sollevata la questione di costituzionalità - testimonia il processo di riespansione del potere statale in materia di governo del territorio (*sub-specie* sotto il profilo della rigenerazione urbana).

La legislazione nazionale (v. le norme sul piano casa, sul consumo di suolo e in tema di rigenerazione) in coppia con la legislazione regionale (anche in ragione di profili di multifunzionalità che caratterizzano la materia), incide in maniera pregnante sui poteri di programmazione degli enti locali determinandone una compressione che potrebbe definirsi funzionale ad obiettivi (contenimento del consumo di suolo, rigenerazione ambientale, rigenerazione urbana) che si innestano all'interno di un quadro che travalica appunto al sfera degli interessi locali assurgendo, per converso, ad interesse di sistema. Ed è questo il punto

che si vuol emettere in evidenza, ovvero il passaggio da una pianificazione settoriale e per progetti, ad una pianificazione inclusiva della rigenerazione; quest'ultima diviene elemento cardine e non più ancillare e/o occasionale. Per far questo, come verrà chiarito, è però necessaria una legislazione che vincoli e irreggimenti le scelte delle amministrazioni locali al fine di evitare un'eccessiva discrezionalità sia in merito al *quando* procedere (non limitandosi solo a previsioni che diano semplice *preferenza* al riuso) sia con riferimento alle tecniche stesse di valorizzazione dell'esistente; queste tecniche dovrebbero mirare ad interventi conservativi di tipo sostanziale evitando che dietro ad una rigenerazione formale e di facciata si celino aumenti volumetrici indiscriminati.

Sempre con riferimento alla legislazione nazionale in tema di rigenerazione, il citato disegno di legge C-2039 (nella versione approvata alla Camera il 12 maggio 2016 ed ora al vaglio del Senato), dà specifico risalto agli interventi in oggetto nel momento in cui viene consentito (art. 1, comma 2) il consumo di suolo: *“esclusivamente nei casi in cui non esistono alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse”*.

La rigenerazione assume, come precisato, valenza centrale in quanto principio fondamentale (e organico) della pianificazione. In base infatti alla disposizione citata: *“Il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio”*.

La centralità della rigenerazione viene ribadita nello stesso comma 3 dello stesso articolo 1, nel momento in cui si prevede che: *“al fine della verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse di cui al comma 2, le regioni orientano l'iniziativa dei comuni a fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali motivazioni relative all'effettiva necessità di consumo di suolo inedificato”*. Il successivo comma 4 prevede che la pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistica privilegi il riuso e la rigenerazione urbana e nell'ottica della stessa legge (in cui c'è una commistione non sempre chiara tra forme di tutela e contenimento del consumo di suolo e finalità di implementazione dell'attività agricola²⁷) si prevede l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati ai fini del contenimento del consumo del suolo.

Per *“rigenerazione”* (ex art. 2 comma 1, lett. e) si intende: *“un insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi e socio-economici nelle aree urbanizzate, compresi gli interventi volti a favorire l'insediamento di attività di agricoltura urbana quali orti urbani, orti didattici, orti sociali ed orti condivisi, che persegua l'obiettivo della sostituzione del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito in un'ottica di sostenibilità ambientale, di contenimento del consumo di*

²⁷ Sui rapporti tra contenimento del consumo di suolo e agricoltura si veda: G. IUDICA, *Il ruolo dell'agricoltura e consumo di suolo*, in *Riv. giur. edil.*, 2014, II, pp. 261 ss.; L. RUSSO, *Il contenimento dell'attività produttiva dell'agricoltura e la valorizzazione del territorio: due finalità compatibili?*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, pp. 16 ss.

suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e di una riduzione dei consumi idrici ed energetici e di rilancio”.

Emerge da questa disposizione il valore funzionale e non solo prettamente tecnico della rigenerazione.

L’art. 1, comma 3 - nel percorso che sembra riaccentrare nella coppia Stato-Regioni il potere pianificatorio - demanda alle regioni, nell’ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio, la possibilità di adottare disposizioni *“al fine della verifica dell’insussistenza di alternative consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse”* tese ad orientare *“l’iniziativa dei comuni a fornire nel proprio strumento di pianificazione specifiche e puntuali motivazioni relative all’effettiva necessità di consumo di suolo ineditificato”*.

Le aree interessate dalla riqualificazione vengono appunto individuate negli strumenti di pianificazione (fatti secondo gli indirizzi regionali) non essendo più relegate agli strumenti attuativi, di secondo livello.²⁸ Emerge anche qui, per come specificato, il collegamento tra rigenerazione e pianificazione che trova rafforzamento nella stessa previsione in base all’art. 5 dell’emanazione dal parte del Governo di uno o più decreti legislativi: *“recanti disposizioni volte a semplificare, nel rispetto delle norme sulla difesa del suolo e sulla riduzione del rischio idrogeologico, le procedure per gli interventi di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate dal punto di vista urbanistico, socio-economico, paesaggistico e ambientale”*²⁹.

²⁸ Sulla base dell’art. 4 comma 1, le regioni dettano disposizioni per: *“a) incentivare i comuni, singoli o associati, a promuovere strategie di rigenerazione urbana anche mediante l’individuazione negli strumenti di pianificazione degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, prevedendo il perseguimento di elevate prestazioni in termini di efficienza energetica ed integrazione di fonti energetiche rinnovabili, accessibilità ciclabile e ai servizi di trasporto collettivo, miglioramento della gestione delle acque a fini di invarianza idraulica e riduzione dei deflussi. A tal fine è promossa l’applicazione di strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica, purché non determinino consumo di suolo e siano attuati esclusivamente in ambiti definiti e pianificati di aree urbanizzate”*. In base al comma 3 della citata disposizione: *“I comuni redigono un censimento degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti. Attraverso tale censimento i comuni verificano se le previsioni urbanistiche che comportano consumo di suolo possano essere soddisfatte attraverso interventi di rigenerazione. Tali informazioni sono pubblicate in forma aggregata e costantemente aggiornate nei siti internet istituzionali dei comuni interessati. La redazione da parte dei comuni del censimento è presupposto necessario e vincolante per l’eventuale pianificazione di nuovo consumo di suolo. Le regioni nell’ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni per la realizzazione del censimento e del suo periodico aggiornamento, al fine di creare una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso”*.

²⁹ Decreti da emanare secondo i seguenti principi e criteri direttivi: *“a) garantire forme di intervento volte alla rigenerazione delle aree urbanizzate degradate attraverso progetti organici relativi a edifici e spazi pubblici e privati, basati sul riuso del suolo, sulla riqualificazione, sulla demolizione, sulla ricostruzione e sulla sostituzione degli edifici esistenti, sulla creazione di aree verdi, aree pedonalizzate e piste ciclabili e sull’inserimento di funzioni pubbliche e private diversificate volte al miglioramento della qualità della vita dei residenti; b) prevedere che i progetti di cui alla lettera a) garantiscano elevati livelli di qualità, sicurezza idrogeomorfologica e sismica; minimo impatto ambientale e risparmio energetico, attraverso l’indicazione di precisi obiettivi prestazionali degli edifici, di qualità architettonica perseguita anche attraverso bandi e concorsi rivolti a professionisti con requisiti idonei, di informazione e di partecipazione dei cittadini; c) garantire il rispetto dei limiti di contenimento del consumo di suolo di cui agli articoli 2 e 3; d) individuare misure tali da determinare per un congruo periodo una fiscalità di vantaggio, al fine di incentivare gli interventi di rigenerazione con particolare riferimento alle aree a destinazione produttiva dismesse e soggette a bonifica; e) assicurare il coordinamento con la normativa vigente; f) prevedere che la nuova disciplina non si applichi ai centri storici, alle aree urbane ad essi equiparate, nonché agli immobili e alle aree di cui agli articoli 10*

Nell'ottica premiale (art. 8) è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti statali e regionali per gli interventi di rigenerazione urbana, ai comuni iscritti nel registro degli enti locali, per gli interventi di rigenerazione urbana e di bonifica dei siti contaminati. Lo stesso avviene anche ai soggetti privati, singoli o associati, che intendono realizzare il recupero di edifici e di infrastrutture rurali nei nuclei abitati rurali, nonché il recupero del suolo ad uso agricolo mediante la demolizione di capannoni e altri fabbricati rurali strumentali abbandonati.

Il quadro illustrato ha notevoli potenzialità, si tratta però di dare al citato dinamismo un connotato specifico; secondo la nostra idea, la legislazione nazionale (in coppia con quella regionale) dovrebbe avere una funzione omogeneizzatrice al fine di dare unitarietà agli interventi di rigenerazione.

4. La rigenerazione urbana alla luce dell'attuale quadro legislativo regionale

Con riferimento invece alla legislazione regionale sul centrale tema della rigenerazione, non si può non analizzare, nel dettaglio, il capo III della l.r. Toscana n. 65/2014³⁰, rubricato appunto: *“Disposizioni volte ad incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente e a promuovere ed agevolare la rigenerazione delle aree urbane degradate”*.

L'impianto (di cui agli artt. 122 e ss.) si presenta molto articolato; la finalità è quella di: *“a) favorire il riuso delle aree già urbanizzate per evitare ulteriore consumo di suolo b) favorire la densificazione delle aree urbane per la migliore sostenibilità economica dei sistemi di mobilità collettiva; c) mantenere e incrementare l'attrattività dei contesti urbani in ragione della pluralità delle funzioni presenti; d) garantire la manutenzione ordinaria e straordinaria e l'innovazione delle opere di urbanizzazione e delle dotazioni collettive; e) favorire, anche con procedure di partecipazione civica, la verifica dell'utilità collettiva degli interventi di rigenerazione urbana”*.

e 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, salva espressa autorizzazione della competente soprintendenza”.

³⁰ In generale, sulla legge in oggetto, v. L. DE LUCIA, *Contenimento del consumo del suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in Atti del convegno dell'Università di Trento: *“Il governo del territorio tra fare e conservare”* cit., p. 36, secondo cui: *“La l.r. Toscana 65/14 appare esemplare per consapevolezza e lucidità: non prevede il calcolo di un'improbabile quantità di suolo da risparmiare (o da consumare), da ripartire a livello sub-regionale, ma stabilisce obiettivi chiari e procedure altrettanto chiare che devono governare le singole scelte dei comuni (e degli altri pubblici poteri) circa l'impegno di territorio non urbanizzato”*

Gli interventi di rigenerazione riguardano aree caratterizzate da degrado urbanistico³¹ o da degrado socio-economico³²; ciò che assume rilievo è la logica premiale che li caratterizza; per gli edifici a destinazione industriale o artigianale sono ammessi infatti interventi di addizione volumetrica e di sostituzione edilizia (i singoli comuni stabiliranno poi i rispettivi incrementi massimi della superficie utile lorda a titolo di premialità); più in generale poi, gli incrementi di superficie utile lorda ed in genere le premialità attribuite in ragione degli interventi di rigenerazione, possono superare le quantità massime ammissibili stabilite dai piani operativi.

La rigenerazione si pone quindi quale alternativa al nuovo consumo di suolo e consiste in interventi (art. 125 l. cit.) di: *“a) riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente; b) riqualificazione delle aree degradate; c) riorganizzazione funzionale delle aree dismesse; d) recupero e riqualificazione degli edifici di grandi dimensioni o complessi edilizi dismessi; e) riqualificazione delle connessioni con il contesto urbano”*. Qui troviamo il salto di qualità di cui si è detto, posto che la valorizzazione dell’esistente si pone come contenuto necessario del piano.

Molto importante è anche l’attenzione data alla componente partecipativa che, nell’ottica della sussidiarietà orizzontale e nel modello di gestione partecipata del governo del territorio, prevede che i progetti di rigenerazione possono essere proposti da soggetti privati per mezzo di una *“manifestazione di interesse anche tramite un soggetto promotore terzo”* che se approvata culmina in apposita convenzione; siffatta approvazione *“costituisce integrazione degli atti di governo del territorio”*.

Sempre all’interno della politica di valorizzazione del tessuto urbano esistente, si colloca la stessa l.r. Lombardia n. 31/2014 che prevede infatti il consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui vi sia l’insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate.

Ai fini della tutela torna l’endiadi contenimento/riutilizzo del suolo nel momento in cui in base all’art. 2 comma 3: *“gli strumenti comunali di governo del territorio prevedono consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui il documento di piano abbia dimostrato l’insostenibilità tecnica ed economica di riqualificare e rigenerare aree già edificate, prioritariamente mediante l’utilizzo di edilizia esistente inutilizzata o il recupero di aree dismesse nell’ambito del tessuto urbano consolidato o su aree libere interstiziali.”*

³¹ Che sono, in base all’art. 123, lett. a), della legge: *“aree caratterizzate da degrado urbanistico si intendono le aree con presenza di un patrimonio edilizio e connotate da un impianto urbano di scarsa qualità sotto il profilo architettonico e morfotipologico, associata alla carenza di attrezzature e servizi, alla carenza e al degrado degli spazi pubblici e delle aree libere, nonché le aree caratterizzate da attrezzature ed infrastrutture dismesse”*.

³² Che sono in base all’art. 123, lett. b), della legge: *“aree connotate da condizioni di abbandono, di sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili, o comunque di impropria o parziale utilizzazione degli stessi, o con presenza di strutture non compatibili, dal punto di vista morfologico, paesaggistico, ambientale o funzionale, con il contesto urbano di riferimento”*.

Più nel dettaglio, per rigenerazione urbana (art. 2 comma 1, lett. e) si intendono gli interventi urbanistico-edilizi includenti: *“la riqualificazione dell'ambiente costruito, la riorganizzazione dell'assetto urbano attraverso la realizzazione di attrezzature e infrastrutture, spazi verdi e servizi, il recupero o il potenziamento di quelli esistenti, il risanamento del costruito mediante la previsione di infrastrutture ecologiche finalizzate all'incremento della biodiversità nell'ambiente urbano”*. Sono previste peraltro misure di incentivazione (secondo una logica promozionale); ai comuni infatti *“che avviano azioni concrete per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana è attribuita priorità nella concessione di finanziamenti regionali”*.

L'art. 3, comma 1, ha poi introdotto la lettera e)-*quinquies* all'art. 8 comma 2 della legge regionale n. 12/2005, la quale prevede - nell'ottica della rigenerazione - che il documento di piano: *“individua, anche con rappresentazioni grafiche in scala adeguata, gli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione urbana e territoriale prevedendo specifiche modalità di intervento e adeguate misure di incentivazione anche allo scopo di garantire la reintegrazione funzionale entro il sistema urbano e incrementarne le prestazioni ambientali, ecologiche, paesaggistiche ed energetiche”*.

La l. r. Umbria n. 1/2015 - *“Testo unico governo del territorio”* - si occupa del tema in oggetto prevedendo all'art. 2 che: *“la Regione persegue l'assetto ottimale del territorio regionale, secondo i principi di contenimento del consumo di suolo, di riuso del patrimonio edilizio esistente e di rigenerazione urbana, di valorizzazione del paesaggio, dei centri storici e dei beni culturali”*.

Spicca anche qui l'endiadi contenimento/uso dell'esistente nel momento in cui l'art. 74 prevede appunto: *“interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia finalizzati alla riqualificazione complessiva degli immobili e la rigenerazione urbana di insediamenti prevalentemente residenziali, nonché quelli produttivi e per servizi dismessi, volti a favorire il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio insediato esistente e in modo di evitare il consumo di nuovo suolo”*.

Il riferimento alla valorizzazione dell'esistente lo troviamo nella l. r. Calabria n. 19/2002 come modificata dalla l. n. 40/2015 nella parte in cui prevede interventi sul territorio secondo un ordine di priorità al cui apice vi è appunto la *“conservazione”*: *“il cui fine è mantenere, ripristinare o restaurare i connotati costitutivi dei sistemi naturalistico ambientali, insediativi e relazionali, ovvero di loro parti o componenti, nonché degli usi compatibili a loro afferenti”*.

Molto articolata - soprattutto con riferimento agli aspetti di riqualificazione e valorizzazione dell'esistente (in una logica che accentua l'aspetto premiale) - è la proposta di legge n. 390/2013 - *“Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo, la rigenerazione urbana e il miglioramento della qualità insediativa”* - al vaglio del Consiglio della Regione Veneto.

All'art. 3 si considera di interesse pubblico: *“la demolizione di fabbricati dismessi o non più rispondenti agli standard di qualità edilizia, architettonica, energetica, ambientale e di eco-sostenibilità, purché privi di vincoli di protezione; la demolizione di fabbricati ricadenti in aree soggette a rischio idraulico o geologico; la demolizione di fabbricati e manufatti degradati o che comunque dequalificano il tessuto urbano circostante alterandone negativamente i caratteri ed i valori architettonici, paesaggistici o ambientali”*.

Per incentivare gli interventi sopra citati viene dunque consentita: *“la riutilizzazione parziale o totale delle volumetrie o delle superfici utili dei fabbricati demoliti, anche mutandone le destinazioni d'uso originarie, in loco o in altra area compresa nel tessuto urbano consolidato, in coerenza con i criteri informativi della pianificazione urbanistica comunale”*.³³

Sempre ai fini della incentivazione e promozione degli interventi di rigenerazione, il successivo comma 3 dà la possibilità ai comuni di: *“prevedere, anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, incrementi premiali delle volumetrie o delle superfici utili, rispetto a quelle dei fabbricati oggetto di demolizione, fino alla percentuale massima del 15 per cento, in considerazione degli standard di qualità e di eco-sostenibilità di cui al comma 1 raggiunti dalla nuova edificazione. Per le medesime finalità, i comuni possono elevare l'incremento premiale fino ad un massimo del 30 per cento in considerazione del miglioramento della qualità urbana che ne derivi, e prevedere riduzioni del contributo di costruzione.”*

In definitiva, la proposta in oggetto mira, da un lato, al contenimento del consumo di suolo secondo la logica della perimetrazione netta e circostanziata tra aree in cui sono ammessi interventi edilizi e ambiti in cui sono invece vietati; dall'altro lato punta fortemente sugli interventi di rigenerazione edilizia in una logica di incentivazione al riuso per mezzo anche di incrementi premiali delle volumetrie o delle superfici utili³⁴,

³³ In senso molto critico su questa disposizione, v. E. SALZANO, *A proposito della legge sul consumo di suolo*, in Eddyburg, 12 Dicembre 2015, secondo cui: “rigenerazione edilizia “alla veneta” significherebbe aumento indiscriminato dei volumi edificati in ogni parte del territorio già totalmente o parzialmente edificato (comprese le aree di completamento, cioè d'espansione, previste dai piani vigenti). Significherebbe riduzione del rapporto tra aree edificate e aree libere, tra aree e volumi di proprietà e uso privato e aree e volumi di uso pubblico (e naturalmente nessuna probabilità che all'aumentato numero di abitanti corrisponda un aumento delle dotazioni pubbliche. Nessuna garanzia di mantenimento in loco degli abitanti già insediati e anzi promozione di un'espulsione delle famiglie e delle attività più povere. Nessuna possibilità di attuare una pianificazione finalizzata ad avere un minimo di razionalità dell'equilibrio tra le diverse funzioni sul territorio) abitazioni, commercio, attività lavorative, servizi pubblici, e quindi mobilità. Il caos primigenio, qualcosa di simile agli slums e alle favelas ma con volumi eccezionalmente maggiori e assoluta irreversibilità della trasformazione”

³⁴ L'attività di rigenerazione urbana ovvero quella connessa ad aree contraddistinte da degrado edilizio, urbanistico, socio-economico è presa dettagliatamente in considerazione all'art. 5 della proposta in oggetto. Nell'ottica della chiarezza operativa, è previsto che siffatti ambiti siano oggetto di precisa mappatura da redigere su cartografia adeguata e mediante le schede descrittive di ciascuna area che evidenziano le caratteristiche del degrado e gli obiettivi/indirizzi per le azioni di riqualificazione nonché, infine, le eventuali destinazioni d'uso incompatibili e tutte le ulteriori misure di tutela ritenute necessarie. Nella logica di promozione della rigenerazione urbana (art. 5 comma 6) i comuni possono prevedere (nell'ottica premiale e derogatoria) incentivi volumetrici o di superficie utile (fino ad un incremento del 30 per cento rispetto all'esistente); il trasferimento totale o parziale della volumetria o della superficie utile esistente; la conversione della volumetria in crediti edilizi; la liberalizzazione delle destinazioni d'uso ammesse.

sebbene c'è da considerare che dietro agli incentivi premiali si annida il pericolo di *un'alterazione dell'esistente* più che di *salvaguardia dell'esistente*, nel momento in cui le addizioni volumetriche o la possibilità di delocalizzazione delle volumetrie vengano sfruttate - in via ordinaria - per dar luogo a forme sempre più incisive e penetranti di utilizzo in deroga delle aree oggetto di intervento; in sostanza, lo strumento premiale/derogatorio va maneggiato con cura in modo da evitare interventi indiscriminati tesi a determinare - dietro il paravento della rigenerazione - aumenti volumetrici incidenti sul carico urbanistico.³⁵

5. Conclusioni

Il quadro descritto all'interno di questo lavoro mette in evidenza come il contenimento del consumo di suolo risponda oramai a logiche non tanto (o non solo) limitative degli interventi sul territorio; si orienta invece su tecniche tese a valorizzare l'esistente alla luce di un approccio dinamico e non statico; di valore sostanziale e non formale.

Questa prospettiva (da condividere) mette in evidenza come la protezione del territorio debba necessariamente fare ricorso a strumenti il più possibile funzionali ad ottimizzare il patrimonio esistente; la rigenerazione urbana diviene, a questo punto, tassello fondamentale di siffatto processo.

Se, come specificato in questo scritto, il vero punto chiave sta nel porre le tecniche di riuso all'apice della scala gerarchica (laddove la valorizzazione del tessuto urbano esistente diviene non più limite e vincolo per il pianificatore bensì *oggetto* della pianificazione medesima), è necessario che la normativa, sia nazionale sia regionale, implementi, chiarifichi e razionalizzi (portandole ad unitarietà) le tecniche attraverso cui la pianificazione diventa una modalità organica e 'ordinaria' del (ri) utilizzo dell'esistente.

Non sono dunque sufficienti le affermazioni di principio che mettono al centro della pianificazione gli interventi di riuso, né, d'altra parte (al netto delle criticità ricordate, concernenti la commistione non sempre chiara tra forme di tutela /contenimento del consumo di suolo e finalità di implementazione dell'attività agricola) risultano adeguati gli interventi estemporanei (e poco coordinati) a cui si è fatto in precedenza riferimento. Sarebbe invece opportuno prevedere - all'interno della normativa (quadro) nazionale - delle

³⁵ Solleva elementi di criticità P. CHIRULLI, *Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente*, in *Il governo del territorio tra fare e conservare*, cit., p. 68: "l'uso frequente della premialità e delle compensazioni ha fatto sì che sotto le spoglie della riqualificazione si celasse in realtà l'autorizzazione indiscriminata di nuove edificazioni al di fuori di ogni originaria previsione del piano. E' anche vero che l'istituto della compensazione trova la propria "causa" nella cessione gratuita di un'area da parte del privato, e dunque nella accertata utilità per la collettività dell'intera operazione, ma in tanto viene utilizzata in quanto attribuisce al privato crediti edificatori spendibili altrove, o comunque la facoltà di realizzare ulteriore cubatura e ciò non senza causare esternalità negative per il restante territorio".

tecniche che, al netto della logica premiale, possano risultare concretamente sostenibili ed attuabili, chiarendo ad esempio cosa si intenda per mancanza di “alternative al riuso” al fine di limitare e, in un certo qual modo irreggimentare, il potere discrezionale dell’amministrazione; la linea di demarcazione tra interventi edilizi implicanti nuovo consumo di suolo e interventi rispondenti ad una logica conservativa, sembra ancora troppo sottile; la finalità dovrebbe essere quella di tracciare in modo più pregnante il solco tra le due sfere, e di conseguenza mirare a contenere e ridurre sempre più l’interscambiabilità tra le due forme di intervento sul territorio ponendo limiti (concreti e non solo di principio) alle attività che esulano dalla logica conservativa. Se la conservazione (la valorizzazione dell’esistente in luogo degli interventi che determinano nuovo consumo di suolo) si pone come tassello fondamentale della politica di tutela del territorio, è necessario che questo processo trovi luogo non solo attraverso l’affermazione del principio secondo cui la rigenerazione assurge a via ‘privilegiata’, e non solo attraverso un’attività di (mero) ‘orientamento’ delle iniziative delle amministrazioni locali, bensì per mezzo di previsioni e tecniche che vadano a vincolare in maniera sempre più incidente le amministrazioni al fine di dare una nuova configurazione al processo di pianificazione urbanistica.

L’inglobamento del fenomeno del recupero e della valorizzazione del tessuto urbano esistente all’interno di una logica di insieme, e dunque pianificatoria, di valore funzionale e non solo prettamente tecnico della rigenerazione stessa, necessita in definitiva di una legislazione incidente e di dettaglio, finalizzata a tradurre in atto il passaggio dall’*urbanistica per progetti* all’*urbanistica per piani* nei quali la valorizzazione dell’esistente si pone al centro del sistema.

Una legislazione, in sostanza, che vincoli maggiormente i poteri di programmazione degli enti locali e determini la ricordata compressione, funzionale agli obiettivi di sistema, con conseguente superamento delle logiche specifiche e peculiari attinenti agli interessi locali che troppo spesso vengono a depotenziare le finalità di tutela del territorio.