

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2022

FRANCESCA DI LASCIO

*Governare la rigenerazione urbana*



ISSN 2239-964X

**FRANCESCA DI LASCIO\***

***Governare la rigenerazione urbana***

SOMMARIO: 1. *Il contesto di riferimento.* – 2. *La governance della rigenerazione urbana nelle norme vigenti...* – 3. *...e nel progetto di legge nazionale sulla rigenerazione urbana* – 3.1 *Il ruolo di indirizzo e coordinamento riconosciuto allo Stato.* – 3.2 *Il “mancato” peso delle regioni e le città metropolitane “dimenticate”.* – 3.3 *I comuni, soggetti attuatori.* – 4. *Conclusioni.*

*1. Il contesto di riferimento*

L'effettività delle politiche di rigenerazione urbana è strettamente dipendente dall'articolazione del correlato sistema di *governance* attraverso cui sono definiti i compiti spettanti a ciascun livello di governo coinvolto e, al contempo, sono individuate le modalità di cooperazione e di composizione di eventuali conflitti. Se la *governance* è adeguatamente delineata, è in grado di agevolare il raggiungimento degli obiettivi di trasformazione del territorio espressi attraverso l'indirizzo politico. Diversamente, l'esercizio delle funzioni amministrative deputate a permettere l'attuazione delle politiche non condurrà ai risultati attesi e, anzi, potrà favorire il verificarsi di effetti indesiderati dovuti all'inefficienza prodotta<sup>1</sup>.

Per valutare se l'attuale architettura istituzionale posta a supporto dei processi rigenerativi sia o meno rispondente alle priorità indicate dalle norme e dagli atti di programmazione, primo fra tutti il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, occorre muovere da alcune considerazioni preliminari.

---

\* Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Roma Tre. Il presente contributo sviluppa la relazione discussa al convegno «Verso la legge nazionale per la rigenerazione urbana: è la volta buona?», svolto presso la Sapienza Università di Roma il 31 gennaio 2022.

<sup>1</sup> La riflessione sul rapporto tra politiche pubbliche, funzioni amministrative ed effettività delle regole, sviluppata in termini generali da G. CORSO, M. DE BENEDETTO, N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, Bologna, 2022, p. 40 ss., è particolarmente utile se applicata alla rigenerazione urbana. Gli stessi Autori si riferiscono, infatti, alla realizzazione delle opere pubbliche, di cui spesso constano i processi di rigenerazione, come una «specie di attività amministrativa che registra le maggiori inefficienze» (p. 39) non solo a causa della complessità dei procedimenti ma anche in ragione dei conflitti che insorgono tra le amministrazioni coinvolte (p. 45).

Innanzitutto, assumere che la rigenerazione urbana sia una funzione amministrativa<sup>2</sup> consente di qualificare il rapporto con la relativa organizzazione come strumentale<sup>3</sup>. La relazione di strumentalità legittima, a sua volta, la possibilità che l'articolazione delle risorse di cui l'organizzazione si compone (e, dunque, i compiti e l'assetto di enti, organismi e uffici collocati ai diversi livelli di governo) possa essere ridefinita di volta in volta in ragione dei fini pubblici indicati come prioritari in un dato momento storico dall'indirizzo politico<sup>4</sup>.

Tuttavia, nel caso della rigenerazione urbana questa opportunità incontra un limite evidente che è dato dalla collocazione della rigenerazione urbana all'interno del più ampio ambito del governo del territorio<sup>5</sup>. Tra le due materie vi è un rapporto di "specie" a "genere" dove la valenza trasversale riconosciuta al secondo impedisce che vi sia una qualificazione del tutto autonoma della rigenerazione urbana<sup>6</sup>. In tal senso, quindi, si potrebbe affermare che quest'ultima sia piuttosto una "sub-funzione" amministrativa, i cui confini devono essere individuati tenendo conto della distribuzione delle competenze definita sulla base del principio di riparto espresso dall'art. 117, co. 3, della Costituzione il quale orienta l'esercizio della potestà legislativa statale e regionale e da cui deriva non solo l'imputazione puntuale delle attribuzioni negli ambiti in esame, ma anche l'assetto dell'organizzazione amministrativa sottostante.

---

<sup>2</sup> Nel senso suggerito da E. CHITI, *La rigenerazione di beni e spazi pubblici: una nuova funzione amministrativa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017, p. 15 ss.

<sup>3</sup> Sulla strumentalità dell'organizzazione amministrativa, cfr. G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, 2013, p. 21 ss. (cui si rinvia anche per la bibliografia citata).

<sup>4</sup> Cfr. A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione tra specialità pubblicistica e diritto positivo*, Torino, 2001, in specie pp. 12 – 17.

<sup>5</sup> Lo ricorda anche B. BOSCHETTI, *Rigenerazione urbana e regioni*, in Questa Rivista.

<sup>6</sup> Il governo del territorio, infatti, «comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio» (Corte cost. 7 ottobre 2003 n. 307) e si riferisce «all'insieme delle norme che consentono di indentificare e graduale gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» non esaurendosi nell'urbanistica e nell'edilizia (Corte cost. 28 giugno 2004 n.196). Sull'evoluzione, in senso ampliativo, dei contenuti del governo del territorio rispetto all'assetto precedente alla riforma costituzionale del 2001, cfr., *ex multis*, G. SCIULLO, *Urbanistica (voce)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 6116 e ss.; P. URBANI, *Urbanistica (voce)*, in *Enc. giur.* XXXVII, Roma, 2008; G. MORBIDELLI, *Il governo del territorio nella Costituzione*, in G. SCIULLO (a cura di), *Governo del territorio e autonomie territoriali*, Bologna, 2010; G. PAGLIARI, *La materia "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 2014; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015, pp. 231 – 235.

Il rapporto tra governo del territorio e rigenerazione urbana è, in tal senso, uno snodo cruciale per la valutazione dell'effettività del sistema di *governance*.

L'attuazione dei processi rigenerativi e, in particolare, dei processi di "macro-rigenerazione", si avvale, infatti, in concreto di strumenti di trasformazione del territorio già in uso<sup>7</sup>, a differenza di quanto accade nel caso di quella che potremmo chiamare "micro-rigenerazione condivisa", dove la gestione e la cura dei beni comuni urbani avviene sulla base di meccanismi innovativi prima sconosciuti al tradizionale ambito di azione del diritto urbanistico, come i patti di collaborazione<sup>8</sup>. Questa distinzione è rilevante perché la possibilità di adattare il sistema di *governance* alle finalità della rigenerazione appare più limitata proprio quando la dimensione (e, dunque, l'impatto sul tessuto urbano) del progetto di rigenerazione è maggiore.

In questo contesto, vi è un ulteriore elemento al quale occorre prestare attenzione. La disciplina positiva delle trasformazioni territoriali, pur trovando nella legge urbanistica e in altri provvedimenti organici (quali, ad esempio, il testo unico in materia edilizia) un nucleo minimo fondante, è articolata in numerosi provvedimenti settoriali o atti a regolare specifiche fattispecie, in parte anche in deroga alle disposizioni ordinarie. Questa frammentazione normativa rappresenta un ulteriore elemento di criticità nella definizione del sistema di *governance* per almeno tre ragioni: non favorisce una chiara imputazione delle competenze tra i diversi soggetti interessati, rende le relazioni tra livelli di governo più incerte e apre la possibilità ad eccezioni che hanno l'effetto di ridurre l'ambito oggettivo di applicazione delle regole di taglio più generale.

---

<sup>7</sup> Lo ricordano G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 25.

<sup>8</sup> Il riferimento alle due dimensioni della rigenerazione si deve a R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, p. 237 ss., e Id., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 639 ss., ed è ripreso da F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Questa Rivista*, 2020, p. 26 ss., e da G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 2020, p. 74 ss. Negli ultimi anni la dottrina (non solo giuridica) ha diffusamente indagato i processi trasformativi che stanno interessando gli spazi urbani e, più in generale, le città, e che stanno incidendo sui contenuti e sugli strumenti tipici della rigenerazione urbana. In proposito, si segnalano, a titolo esemplificativo, A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; P. CHIRULLI, C. IAIONE, (a cura di) *La co-città*, Napoli, 2018; E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda ReCycle. Proposte per reinventare la città*, Bologna, 2017. Si altresì consentito il rinvio a F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017.

È anche vero, però, che la pluralità degli interessi pubblici la cui soddisfazione e tutela si compie mediante l'esercizio della funzione di governo del territorio<sup>9</sup> e, per quanto di specifico interesse, attraverso la rigenerazione di beni e spazi nelle aree urbane, difficilmente potrebbe conciliarsi con una disciplina di rango normativo che non integri norme di principio con regole più puntuali.

In tal senso, l'adozione di una legge statale in materia di rigenerazione urbana potrebbe rappresentare l'obiettivo a cui tendere, considerando che l'impiego degli strumenti della riqualificazione e del riuso è ormai l'unica via percorribile per adattare l'assetto delle aree urbane alle priorità indicate dal PNRR, prima fra tutti la transizione ecologica, ma anche agli obiettivi, previsti da parte delle istituzioni europee, di consistente limitazione del consumo di suolo<sup>10</sup>. Il provvedimento di cui si discute avrebbe, tra gli altri, anche l'effetto di

---

<sup>9</sup> La questione è discussa, tra gli altri, da P. L. PORTALURI, *Contro il prossimalismo del governo del territorio*, in *Nuov. aut.*, 2021, in specie pp. 87 – 93; P. CHIRULLI, *Urbanistica e interessi differenziati: dalle tutele parallele alla pianificazione integrata*, in *Dir. amm.*, 2015, p. 50 e ss.; G. PAGLIARI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, p. 202 ss.; P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico-sociali*, in *Urb. e App.*, 2013, p. 64 ss., e, in precedenza, da P. STELLA RICHTER, *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 57 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 441 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 1992, p. 159 ss.

<sup>10</sup> A riguardo, nella decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 novembre 2013 su un *Programma generale di azione dell'Unione in materia di ambiente fino al 2020* «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta» si legge che «Ogni anno più di 1 000 km<sup>2</sup> di terreni vengono destinati a usi edilizi, industriali, di trasporto o ricreativi. È difficile e costoso invertire queste tendenze a lungo termine, e quasi sempre ciò richiede dei compromessi tra le varie esigenze di ordine sociale, economico ed ambientale. Le considerazioni ambientali, inclusa la protezione delle acque e la conservazione della biodiversità, dovrebbero essere integrate nelle decisioni che riguardano la pianificazione dell'uso dei terreni in modo da renderli più sostenibili, per progredire verso il conseguimento dell'obiettivo del “consumo netto di suolo pari a zero” entro il 2050» (punto 23). Vedi anche la Comunicazione COM(2006)231 definitivo del 22 settembre 2006 intitolata “*Strategia tematica per la protezione del suolo*” nella quale sono indicati gli obiettivi ritenuti utili per proteggere il suolo e garantirne un uso sostenibile che dovranno essere attuati ai diversi livelli di governo. Sul rapporto tra consumo di suolo, rigenerazione urbana e governo del territorio è utile il richiamo a Corte cost. 16 luglio 2019 n. 179. Il giudizio verteva sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Consiglio di Stato in relazione ad alcune previsioni della legge della Regione Lombardia 28 novembre 2014 n. 31, recante disposizioni per la riduzione del consumo di suolo. Nella pronuncia citata, i giudici costituzionali hanno innanzitutto ricordato con favore come la legge oggetto di giudizio qualifici in modo innovativo il territorio «non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma...come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni» (ovvero un “bene comune”) ma anche il suolo «risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche

introdurre principi e strumenti utili ad attuare un ripensamento complessivo delle tecniche di pianificazione urbanistica nella direzione di una loro riformulazione in chiave strategica che superi la logica inattuale e rigida degli standard di cui al decreto ministeriale n. 1444/1968 e del piano regolatore generale<sup>11</sup>.

Gli organi politici sembrano essere consapevoli dell'utilità di un provvedimento di livello nazionale sulla rigenerazione urbana. Lo dimostra il fatto che, già solo guardando alle ultime legislature, i progetti presentati in

---

di natura intergenerazionale». La Corte ha poi affermato come il livello regionale sia quello "strutturalmente" più efficace per contrastare il fenomeno del consumo di suolo mediante l'apposizione di limiti alla pianificazione urbanistica locale. Questa impostazione, accolta anche da altre leggi regionali intervenute sul tema in anni più recenti, è però legittima se vincola l'autonomia locale solo in misura proporzionata agli obiettivi prefissati e se non giunge a sottrarre ai comuni la potestà di esprimere il proprio indirizzo politico - amministrativo nell'esercizio della funzione di pianificazione urbanistica. Per un commento, C. PAGLIAROLI, *Disciplina transitoria della legge regionale lombarda sul contenimento del consumo di suolo: profili di incostituzionalità*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, p. 853 ss., e M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Reg.*, 2019, p. 1115 ss. Più in generale sul tema, cfr. A. PRIMERARO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022; F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, cit., p. 16 ss., e P. CARPENTIERI, *Il "consumo" del territorio e le sue limitazioni. La "rigenerazione urbana"*, in *Federalismi.it*, 2020. Sul consumo di suolo, cfr. L. DE LUCIA, *Il contenimento del consumo di suolo e il futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in G. DE GIORGI CEZZI, P.L. PORTALURI (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, parte di D. SORACE, L. FERRARA (diretto da), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, vol. II, Firenze, 2017, p. 299 e ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubb.*, 2016, p. 69 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *Riv. giur. ed.*, 2016, p. 227 e ss.; E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, p. 69 ss.; Id., *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, p. 130 e ss.; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2014, p. 1261 ss.; G.F. CARTEI, L. DE LUCIA (a cura di), *Contenere il consumo di suolo. Saperi ed esperienze a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014.

<sup>11</sup> La prospettiva di una articolazione cedevole degli strumenti di pianificazione è stata discussa in Corte Cost. 10 marzo 2017 n. 50, dove la flessibilità di alcuni criteri e vincoli indicati nei piani di primo livello (intesa non in senso generico ma quale ammissibilità di indicazioni alternative per taluni caratteri dei singoli interventi di trasformazione previsti) non è stata ritenuta in «contrasto con i principi della legislazione urbanistica statale, giacché da quest'ultima non si desume alcun principio fondamentale della materia del "governo del territorio" che imponga allo strumento pianificatorio di dettare sin da subito e con carattere stringente le coordinate e gli indici della trasformazione territoriale». Nella stessa decisione, tuttavia, la Corte ha comunque ribadito che la competenza sulle distanze minime legali tra costruzioni spetta allo Stato e, quindi, le regioni possono superare i limiti previsti dall'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444/1968 «solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio». In senso più ampio sul tema, cfr. P. CHIRULLI, *Cosa rimane della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, p. 484 ss.

Parlamento che avevano ad oggetto tale ambito sono stati numerosi. Se ci si sofferma, in particolare, su quelli presentati nel corso dell'ultimo decennio (durante la XVI e la XVII legislatura) e recanti disposizioni di taglio generale, si contano, infatti, 7 proposte di legge<sup>12</sup>.

Nel corso della XVIII legislatura una delle bozze di provvedimento in discussione ha dedicato, per la prima volta, un intero capo alla *governance* della rigenerazione. L'esame di questo progetto di legge, che non ha terminato l'esame parlamentare a causa dello scioglimento anticipato delle Camere avvenuto nell'estate del 2022, offre diversi spunti di interesse rispetto alle questioni richiamate perché, come si vedrà, mirava a chiarire compiti e ruoli di ciascuno dei livelli di governo interessato dalle politiche di rigenerazione, delineando nel complesso i confini di questa funzione in modo più netto rispetto a quella di governo del territorio.

## 2. *La governance della rigenerazione urbana nelle norme vigenti...*

Accolta l'idea che la rigenerazione urbana possa essere collocata, dal punto di vista funzionale, nell'ambito del governo del territorio e preso atto dell'assenza di una legge statale in materia, il tema della relativa *governance* può essere affrontato, in prima istanza, muovendo dal diritto positivo vigente.

In particolare, da un punto di vista generale, le attribuzioni dei diversi livelli di governo nella materia di interesse possono essere desunte dall'esame dei provvedimenti che ne individuano le funzioni fondamentali. Queste trovano ulteriore specificazione nella disciplina urbanistica che, tradizionalmente delimita le competenze di ciascun soggetto sulla base del territorio e degli

---

<sup>12</sup> Si tratta, in specie, per la XVI legislatura, del pdl n. 5658, intitolato «Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana», del ddl n. 3624, intitolato «Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana» e del ddl n. 2721, intitolato «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana per favorire la capacità abitativa e l'incremento di aree verdi». Per la XVII legislatura, si segnalano invece il ddl n. 129, intitolato «Norme per il contenimento del consumo del suolo e la rigenerazione urbana», il ddl n. 2244, intitolato «Disposizioni in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, per la promozione dell'inclusione e della coesione sociale», il ddl n. 2297, intitolato «Disposizioni concernenti il governo del territorio, l'uso razionale del suolo, la rigenerazione urbana e l'edilizia residenziale sociale. Deleghe al Governo per la definizione delle dotazioni territoriali essenziali e per il riordino e la semplificazione delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» e il ddl n. 2478, intitolato «Disposizioni per la semplificazione amministrativa dei processi di rigenerazione urbana».

interessi che vi insistono<sup>13</sup>. Da un punto di vista più settoriale, invece, la rigenerazione urbana è indicata quale strumento attraverso cui realizzare specifici programmi di intervento previsti da leggi nazionali espressione di quella che, comunemente, viene chiamata “urbanistica per progetti”<sup>14</sup>. In queste ipotesi, le singole disposizioni normative operano il riparto dei compiti utili all’esecuzione delle azioni previste e forniscono così indicazioni sulla *governance* dei processi, talvolta anche discostandosi dalle previsioni generali.

Con riguardo al primo dei due ambiti richiamati, uno dei riferimenti essenziali è ancora la legge n.1150/1942 (“legge urbanistica”) che, rispetto all’assetto organizzativo, ha carattere duale. I soli livelli di governo cui sono attribuite funzioni sono, infatti, quello statale, incentrato sul Ministero dei lavori pubblici, e quello comunale. Nello specifico, al primo sono imputati poteri di vigilanza<sup>15</sup> e di direttiva sull’operato dei comuni<sup>16</sup> che sono esercitati con il supporto tecnico del Consiglio superiore dei lavori pubblici<sup>17</sup>. Alle amministrazioni comunali sono riconosciuti invece poteri di pianificazione che si concretano nell’adozione del piano regolatore generale e dei piani particolareggiati<sup>18</sup>.

Questo assetto binario e lineare è ridefinito sensibilmente con l’attuazione dell’ordinamento regionale, in ragione dei processi di decentramento amministrativo delle funzioni disposti alla fine degli anni Novanta del secolo scorso (specialmente ad opera del d.P.R. n. 616/1977 prima e del d.lgs. n. 112/1998 dopo) e, in seguito, con la riforma costituzionale attuata con la legge n. 3/2001.

L’effetto congiunto di tali provvedimenti è che il quadro delle attribuzioni in materia di urbanistica appare oggi più complesso rispetto alle origini, quantomeno per due ragioni: sono aumentati gli attori istituzionali

---

<sup>13</sup> Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, Torino, 2017, p. 59.

<sup>14</sup> In proposito, cfr. T. BONETTI, *Urbanistica per progetti: i programmi complessi*, in M. A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 212 ss.

<sup>15</sup> L’art. 1, co. 2, della legge n. 1150/1942 recita «Il Ministero dei lavori pubblici vigila sull’attività anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all’urbanesimo».

<sup>16</sup> In base all’art. 2 della legge n. 1150/1942 il Ministero «ha facoltà di provvedere... alla compilazione di piani territoriali di coordinamento» in cui «devono stabilirsi le direttive da seguire nel territorio considerato».

<sup>17</sup> Ai sensi dell’art. 2 della legge n. 1150/1942.

<sup>18</sup> Cfr. a riguardo le disposizioni di cui al Capo III della legge n. 1150/1942.



coinvolti e, allo stesso tempo, l'ambito oggettivo di riferimento delle norme in materia di urbanistica si è ampliato, aprendosi ad interessi ulteriori rispetto a quelli correlati con la mera edificazione dei suoli.

Quest'ultimo elemento di sviluppo, in particolare, si deve all'inserimento del «governo del territorio» tra le materie contenute nell'elenco di cui all'art. 117, co. 3, Cost. e alla lettura che i giudici, costituzionali ma anche amministrativi, hanno dato dei contenuti da riconoscere a tale espressione. L'inclusione dell'urbanistica quale componente essenziale e irrinunciabile della materia<sup>19</sup> si è accompagnata, infatti, ad una rilettura in senso espansivo della portata assunta da tale disciplina, deputata allo «sviluppo complessivo e armonico del territorio»<sup>20</sup>, con l'effetto preparare il terreno per nuovi modelli di intervento trasformativo in grado di «identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»<sup>21</sup>.

L'effetto principale dall'evoluzione in senso autonomistico del nostro ordinamento sul sistema di *governance* è stato uno svuotamento delle funzioni statali prima spettanti al Ministero dei lavori pubblici in favore di un arricchimento delle competenze regionali di amministrazione, gestione e programmazione. Alla traslazione delle funzioni si è accompagnato il trasferimento alle regioni di risorse umane, strumentali e finanziarie prima appartenenti all'amministrazione periferica del citato dicastero, con la finalità di garantire effettività al «federalismo di esecuzione» cui tendeva, nel complesso, la riforma<sup>22</sup>. Allo Stato è comunque rimasta l'imputazione di un generale potere di indirizzo e di coordinamento, ma si tratta, invero, di una attribuzione finora scarsamente esercitata nonostante sia potenzialmente di assoluto rilievo, in specie con riguardo alla realizzazione di interventi urbanistici di rilievo nazionale<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Come affermato in Corte cost. 1° ottobre 2003 n. 303.

<sup>20</sup> Così in Cons. Stato, II, 20 ottobre 2020 n. 6330. Vedi, in precedenza, Cons. Stato, IV, n. 2710/2012, su cui cfr. P. URBANI, *Conformazione dei suoli e finalità economico sociali*, cit.

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost. 7 ottobre 2003 n. 307 e, in accordo, tra le altre, Corte cost. 28 giugno 2004 n. 196; Corte cost. 11 maggio 2017 n.105. In dottrina, cfr. P. L. PORTALURI, *Dal diritto delle costruzioni nelle città al governo del territorio*, in *Federalismi.it*, 2019; P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Milano, 2016, pp. 3-8.

<sup>22</sup> Cfr. G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022, p. 83.

<sup>23</sup> Cfr. P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico. Organizzazione e rapporti*, cit., pp. 68-70, sottolineano come il potere di direttiva statale avrebbe dovuto trovare una sua espressione attraverso l'adozione dei piani territoriali di coordinamento, che non sono mai stati emanati.

Per contro, se guardate da una prospettiva più generale, le competenze statali appaiono accresciute. La riforma costituzionale del 2001 ha, infatti, favorito il riconoscimento di una pluralità di interessi pubblici trasversali che trovano espressione sul territorio e dei quali occorre tener conto nella definizione delle relative trasformazioni. In particolare, la collocazione della «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» nell'elenco di cui all'art. 117, co. 2, lett. s, della Costituzione consente allo Stato di definire standard minimi in materia ambientale, paesaggistica e culturale valevoli su tutto il territorio nazionale<sup>24</sup> che rappresentano dei limiti per l'azione delle Regioni nella materia *de qua*<sup>25</sup>.

Dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, la rilevanza accordata alle materie richiamate ha portato alla riarticolazione del livello ministeriale con la conseguente valorizzazione dei dicasteri deputati alla cura delle funzioni di tutela ambientale e culturale<sup>26</sup>, dotati di poteri in grado di incidere sul governo del territorio e sull'assetto urbanistico suscettibili di vincolare l'autonomia regionale e locale<sup>27</sup>. Allo stato attuale, si può dire che, seppure il ministero delle infrastrutture<sup>28</sup> rimanga il soggetto su cui ancora convergano la maggior parte delle funzioni correlate al governo del territorio, la sua azione deve svilupparsi in sinergia con gli altri ministeri quando l'esercizio dei propri compiti incide, in vario modo, su interessi legati all'ambiente e/o ai beni culturali<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> A riguardo, cfr. M. RENNA, *Il sistema degli «standard ambientali» tra fonti europee e competenze nazionali*, in M. RENNA - B. POZZO (a cura di), *L'ambiente nel Titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, p. 93 ss.

<sup>25</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Governo del territorio (Art. 117.3)*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015, p.

<sup>26</sup> Durante la XVIII legislatura, il riferimento è al Ministero della transizione ecologica e al Ministero della cultura che, sulla base di quanto disposto dai d.l. n.22/2021 (conv. legge n.55/2021), hanno sostituito il Ministero dell'ambiente e il Ministero per i beni e per le attività culturali e per il turismo.

<sup>27</sup> Si segnalano, a titolo esemplificativo, le competenze del Ministero della transizione ecologica in materia di impianti di produzione di energia, anche rinnovabili di cui all'art. 12, co. 3, del d.lgs. n. 387/2003, o quelle del Ministero della cultura inerenti la realizzazione di opere, lavori e interventi a qualunque titolo sui beni culturali, di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 42/2004.

<sup>28</sup> Per la XVIII legislatura, è denominato «Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili» come disposto dal d.l. n.22/2021 (conv. legge n.55/2021).

<sup>29</sup> Sulla necessità di integrare il governo del territorio con la tutela del patrimonio culturale, cfr. A. CROSETTI, *Governo del territorio e tutela del patrimonio culturale: un difficile percorso di integrazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 81 ss.

In questo quadro, le regioni esercitano, innanzitutto, il ruolo di coordinamento nei confronti dei soggetti pubblici operanti sul proprio territorio prima spettante allo Stato e che si traduce, per lo più, nell'espressione di indirizzi utili a guidare la pianificazione comunale. Al contempo, nell'ambito dell'esercizio di un potere di "pseudo-pianificazione"<sup>30</sup>, le amministrazioni regionali possono adottare prescrizioni urbanistiche inserendole in piani di settore<sup>31</sup> che, pur non essendo direttamente incluse nei piani regolatori generali comunali, hanno la capacità di disporre in senso conformativo il governo del territorio, anche urbano. L'esercizio delle funzioni regionali incontra comunque il limite dato dal «potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio», potere che si esprime attraverso la pianificazione urbanistica<sup>32</sup>.

Il criterio della competenza territoriale rileva anche con riferimento alle funzioni provinciali e a quelle delle città metropolitane.

Le prime sono indicate dall'art. 20, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000, il quale assegna a questo livello di governo il compito di adottare «il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio» e che deve indicare, tra l'altro, la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e le aree dove sia opportuno istituire parchi o riserve naturali. L'ambito di autonomia delle funzioni di pianificazione delle province incontra i limiti dati dagli indirizzi regionali, cui le stesse devono conformarsi, così come spetta alle regioni individuare, in concreto, le procedure di approvazione dei piani provinciali. La puntuale definizione dei poteri rimessi a questo livello di governo presenta, quindi, un nucleo minimo comune dato dalle previsioni di cui al "testo unico enti locali" e una ampiezza variabile in funzione dei contenuti accolti nelle leggi regionali sul governo del territorio.

Per le città metropolitane il riferimento è dato dall'art. 1, co. 44, della legge n. 56/2014 secondo cui alle stesse «sono attribuite le funzioni fondamentali delle province e quelle attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo

---

<sup>30</sup> Cfr. a riguardo le considerazioni di G. MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale e urbanistica (voce)*, in Enc. giur., XXIII, Roma, 1990.

<sup>31</sup> Come, ad esempio, i piani paesaggistici, i piani per la gestione integrata delle coste o i piani per la gestione dei rifiuti.

<sup>32</sup> Così Corte Cost., 27 luglio 2000 n. 378. In generale, sulla pianificazione di livello regionale cfr. T. BONETTI, A. SAU, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Reg.*, 2014, p. 589 ss.; P. Urbani, *Riflessioni in tema di pianificazione territoriale regionale*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1986, p.185 ss.

di riordino delle funzioni provinciali», ulteriori rispetto alle prime<sup>33</sup>. Ne deriva che le attribuzioni delle città metropolitane hanno, dal punto di vista oggettivo, un contenuto più ampio di quelle delle province e questo assume una rilevanza peculiare con riferimento al governo del territorio poiché la maggior parte dei compiti assegnati afferisce proprio a tale materia<sup>34</sup>. Tuttavia, non ne differiscono quanto alla tipologia poiché, come nel caso delle province, anche le città metropolitane non sono dotate di poteri di pianificazione che incidono in via diretta sul proprio territorio, ma adottano previsioni rivolte ai comuni<sup>35</sup>.

Questi ultimi sono, da tempo risalente, i soggetti titolari del più incisivo tra i poteri di conformazione del territorio ovvero quello di pianificazione urbanistica, che si concreta nel piano regolatore generale attraverso cui gli stessi determinano la destinazione d'uso delle porzioni di suolo di rispettiva competenza e procedono alla composizione degli interessi confliggenti che emergono nell'ambito urbano di riferimento<sup>36</sup>.

L'attribuzione dei compiti di pianificazione ai comuni ad opera della legge urbanistica è stata più volte ribadita dalla Corte costituzionale ed è ora riconosciuta a livello legislativo con l'inclusione tra le funzioni fondamentali ex art. 117, co. 2, lett. p, della Costituzione. Tra gli altri ambiti elencati dal d.l. n. 78/2010 vi è, infatti, anche «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito

---

<sup>33</sup> In generale sulla pianificazione di livello metropolitano, cfr. M. DUGATO, *La città metropolitana tra servizi pubblici e governo del territorio*, in *Munus*, 2014, p. V ss.

<sup>34</sup> L'art. 1, co. 44, della legge n. 56/2014 fa infatti riferimento, tra l'altro alla «adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni» (lett. a), alla «pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni» (lett. b) nonché alla «organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano» (lett. c) e alla «mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano» (lett. d).

<sup>35</sup> Sugli effetti derivanti dalla riforma di cui alla legge n. 56/2014, cfr. T. BONETTI, *Autonomie territoriali e governo del territorio*, in E. CARLONI, F. CORTESE (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2020, pp. 442-444.

<sup>36</sup> Sul piano regolatore generale comunale, cfr. G. PAGLIARI, *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 2010, p. 51 ss. Sulle evoluzioni più recenti della pianificazione comunale, Cfr. E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 143 ss.

comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale»<sup>37</sup>.

In correlazione con la pianificazione urbanistica, ai comuni sono assegnati anche rilevanti compiti in materia di edilizia che constano, nello specifico, di un potere regolamentare attraverso cui sono regolate le procedure di realizzazione degli interventi edilizi e viene definita la disciplina delle costruzioni<sup>38</sup>, di un potere di controllo preventivo volto a verificare la conformità degli interventi realizzati rispetto alle prescrizioni urbanistiche e che si concreta nel rilascio dei titoli abilitativi, e, infine, di un potere di controllo successivo sulle modalità esecutive dell'azione edilizia, al quale possono correlarsi anche poteri sanzionatori in caso di violazione delle norme<sup>39</sup>.

L'esame del riparto di funzioni in materia di governo del territorio e di pianificazione urbanistica tra i diversi livelli territoriali mostra come, in linea generale, nella realizzazione degli interventi di trasformazione urbana lo Stato detenga un potere di indirizzo (finora scarsamente esercitato), alle regioni, alle province e alla città metropolitane compete un potere di "pseudo-pianificazione" di coordinamento che (in specie alle prime) consente l'adozione di prescrizioni urbanistiche "indirette" ovvero in grado di conformare la pianificazione comunale mediante piani di settore e, infine, ai comuni è riconosciuto un fascio di poteri attraverso cui tali amministrazioni procedono alla zonizzazione del tessuto urbano e alla localizzazione degli interventi edilizi mediante la pianificazione e, al contempo, vigilano sulla correttezza degli adempimenti correlati alla concreta realizzazione, modifica, riconversione delle opere.

Questo modello di *governance* è solo in parte confermato dalle disposizioni che hanno introdotto, nel tempo, i "programmi complessi" e che hanno favorito il riuso e la riqualificazione dell'edificato mediante processi di

---

<sup>37</sup> Cfr. l'art. 14, co. 27, lett. d, del d.l. n. 78/2010 (conv. legge 122/2010). La disposizione conferma a livello normativo un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale secondo cui la pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale perché attiene in via diretta al potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio. Al contempo, però, non implica una riserva intangibile di funzioni poiché alcune esigenze generali potrebbero legittimamente consentire di «modulare gli spazi dell'autonomia municipale»: così, *ex multis*, Corte cost. 28 ottobre 2021 n. 202.

<sup>38</sup> Cfr. in proposito l'art. 3, co. 4, del d.P.R. n. 380/2001.

<sup>39</sup> In tema, cfr. T. BONETTI, *Autonomie territoriali e governo del territorio*, cit., pp. 449-451.

rigenerazione urbana<sup>40</sup>. L'“urbanistica per progetti” che, appare sempre più concentrata sul recupero delle periferie urbane dopo una fase iniziale in cui si rivolgeva ai centri storici<sup>41</sup>, supera infatti la zonizzazione del territorio comunale disposta dal piano regolatore e mira a trasformare intere aree delle città attraverso la realizzazione di diverse tipologie di interventi tendenti al riuso di spazi edificati, anche, quando necessario, richiedendo l'approvazione di varianti urbanistiche.

Sotto il profilo della *governance*, i programmi integrati di intervento di cui si discute richiedono il concorso di più soggetti, pubblici e/ privati, sia nella fase di progettazione, sia in quella della loro attuazione. Si tratta di una caratteristica significativa che li differenzia dai piani urbanistici ordinari e che permette alla rigenerazione urbana di porsi quale veicolo di rafforzamento dei modelli di partenariato e di cooperazione interistituzionale per il governo del territorio.

In questo contesto, si conferma senza dubbio la centralità del ruolo comunale per la realizzazione di tutte le fasi di cui constano gli interventi ma, al contempo, le regioni acquisiscono un rinnovato potere di impulso dei progetti<sup>42</sup>. Si può citare ad esempio il d.l. n. 70/2011, nell'ambito del “piano città” a mente del quale le Regioni devono adottare leggi al fine di favorire, con apposite misure incentivanti, «la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente nonché di

---

<sup>40</sup> Guardando alle fonti statali, il riferimento è alle previsioni relative ai piani di recupero ex legge n. 457/1978, ai programmi integrati di riqualificazione urbana introdotti dalla legge n. 179/92, ai programmi di recupero urbano di cui alla legge n. 493/1993, ai programmi di riabilitazione urbana di cui alla legge n. 166/2002, a quelli correlati con il «Piano nazionale per l'edilizia abitativa» di cui alla legge n. 133/2008 nonché ad altri programmi disciplinati sul piano amministrativo, come i programmi di recupero urbano di cui al d.m. 1 dicembre 1994, i programmi di riqualificazione urbana di cui al d.m. 21 dicembre 1994, i programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) di cui al d.m. 8 ottobre 1998 n. 1169 e i contratti di quartiere disciplinati in una prima fase dalla legge n. 136/1999 e poi dal d.m. 27 dicembre 2001.

<sup>41</sup> Vanno in tale direzione, ad esempio, i contratti di valorizzazione urbana correlati al «Piano nazionale per le città» di cui al d.l. n. 83/2012 (su cui infra), i progetti inseriti nel «Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate» di cui alla legge n. 190/2014 e nel «Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie» di cui alla legge n. 208/2015 (“bando periferie”). Sulla necessaria centralità delle periferie, cfr. M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, Napoli, 2020. Cfr. altresì in tema E. BOSCOLO, *Le periferie in degrado (socio-territoriale) e i (plurimi) fallimenti dell'urbanistica italiana*, in *Riv. giur. it.*, 2021, p. 54 ss., e Urban@it, *Politiche urbane per le periferie*, Bologna, 2020.

<sup>42</sup> Cfr. in proposito G. F. CARTEI, E. AMANTE, *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. PASSALACQUA, A. FIORITTO, S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*, cit., p. 23.

promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate...nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione ovvero da rilocalizzare»<sup>43</sup>.

### 3. ...e nel progetto di legge nazionale sulla rigenerazione urbana

Rispetto a questo quadro, il progetto di legge intitolato «Testo unificato in materia di rigenerazione urbana», che riuniva alcuni dei disegni di legge presentati in questa materia nel corso della XVIII legislatura<sup>44</sup> merita di essere richiamato perché proponeva alcune interessanti soluzioni per una ridefinizione del sistema di *governance*, al quale dedicava il Capo II.

In particolare, l'art. 3, co. 1, si occupava dell'architettura istituzionale della rigenerazione urbana prevedendo che ne facessero parte lo Stato, per mezzo del *Comitato interministeriale per le politiche urbane* (CIPU), le regioni e province autonome e i comuni.

Per grandi linee, si può dire che la disposizione richiamata assegnava al CIPU la funzione di indirizzo e di coordinamento delle politiche di rigenerazione urbana<sup>45</sup> e alle regioni riconosceva un ruolo di definizione delle priorità di

---

<sup>43</sup> Cfr. in specie l'art. 5, co. 9, del d.l. n. 70/2011 (conv. legge n. 106/2011). A riguardo, l'art. 1, co., 271, della legge n. 190/2014 ha disposto che le agevolazioni previste dal decreto citato devono essere interpretate come prevalenti sulle norme di piano regolare generale nonché di piani particolareggiati o attuativi.

<sup>44</sup> La bozza di provvedimento mirava a riunire i disegni di legge nn. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981, con il fine di operare una razionalizzazione dei diversi progetti presentati nel corso della XVIII legislatura. Si segnala, per dovere di completezza, che il pdl ha ricevuto parere contrario da parte della Ragioneria Generale dello Stato in ragione della onerosità e/o della mancanza di copertura di diverse delle misure previste: vedi il prot. 26679 del 28 febbraio 2022.

<sup>45</sup> Al Comitato sarebbe spettata in particolare la definizione degli obiettivi del Programma nazionale per la rigenerazione urbana anche attraverso l'individuazione di criteri volti a definire gli ambiti di intervento, favorendone l'armonizzazione con quelli identificati nelle normative regionali già adottate in materia di rigenerazione urbana (lett. a); la promozione del coordinamento dei fondi pubblici, a qualsiasi titolo disponibili, per l'attuazione degli interventi in materia di rigenerazione urbana (lett. b); l'armonizzazione, anche temporale, dei programmi di rigenerazione urbana con le politiche ad essa correlate (mobilità sostenibile, politiche scolastiche e sociali, sicurezza urbana, politiche ambientali) (lett. c); l'individuazione dei c.d. «progetti faro», interventi prioritari oggetto di progettazione e gestione condivisa tra più livelli di governo (lett. d); l'individuazione dei programmi e interventi soggetti a misurazione dell'impronta ecologica (lett. e); l'esecuzione di attività di monitoraggio e valutazione degli interventi di rigenerazione urbana (lett. f); la promozione della partecipazione di investitori, anche del terzo settore, per processi di coprogettazione, alla realizzazione degli interventi di rigenerazione (lett. g).

intervento nonché di promozione complessiva dei processi di rigenerazione<sup>46</sup> mentre ai comuni richiedeva di operare un “censimento” e una perimetrazione del proprio territorio per delineare le aree prioritarie di intervento e di contribuire alla definizione di incentivi.

L'esercizio delle competenze assegnate alle regioni doveva tenere conto della preesistente normativa regionale adottata in materia di rigenerazione urbana ed essere coerente con i principi indicati dal progetto di legge.

Infine, i comuni, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, avrebbero dovuto attuare diverse azioni di mappatura del territorio. In particolare avrebbero dovuto individuare sulla cartografia del Geoportale cartografico catastale dell'Agenzia delle entrate, (ovvero su altra piattaforma con essa interoperante) il perimetro dei centri storici, dei centri urbani e dei nuclei abitati e delle località produttive ove si realizzano gli interventi di rigenerazione urbana e le restanti aree eleggibili solo a destinazioni legate alle attività agricole o alle funzioni previste all'interno della cintura verde, dai cui sono esclusi interventi di nuova edificazione. La perimetrazione aveva lo scopo di permettere di individuare gli ambiti urbani che confluiranno nella «Programmazione comunale di rigenerazione urbana»<sup>47</sup>. I comuni avrebbero, altresì, dovuto realizzare un censimento delle aree urbanizzate, delle infrastrutture e degli edifici esistenti aventi qualsiasi destinazione, sia pubblici che privati, non utilizzati, abbandonati o inagibili al fine di creare una banca dati del patrimonio edilizio finalizzabile alla rigenerazione (“banca dati del riuso”).

Le amministrazioni comunali avrebbero, poi, dovuto concorrere alla funzione di promozione degli interventi (acquisendo così un ruolo finora per lo più spettante alle regioni, come detto) mediante la definizione, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, di riduzioni dei tributi o canoni di

---

<sup>46</sup> A mente dell'art. 3, co. 3, le regioni avrebbero dovuto, dati gli obiettivi del Programma nazionale per la rigenerazione urbana, identificare le priorità di intervento nell'ambito degli strumenti regionali di pianificazione del territorio e individuare le risorse di propria spettanza da destinare al finanziamento dei progetti (lett. a); individuare incentivi e semplificazioni ulteriori a quelli stabiliti dalle disposizioni nazionali al fine di favorire gli interventi di rigenerazione previsti (lett. b). Tra gli strumenti proposti vi è il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale (i), l'ammissibilità di modifiche di destinazione d'uso in deroga allo strumento urbanistico (iv) e la semplificazione dei procedimenti amministrativi utili all'approvazione di varianti agli strumenti urbanistici generali comunali; promuovere programmi di rigenerazione urbana nelle aree di edilizia residenziale pubblica (lett. c); favorire l'aggregazione della piccola proprietà immobiliare in consorzi unitari al fine di agevolare gli interventi privati di ristrutturazione urbanistica (lett. d).

<sup>47</sup> Così l'art. 3, co. 4, del pdl.



qualsiasi tipo dovuti per occupazione del suolo pubblico connessa alla realizzazione di interventi di rigenerazione urbana.

### *3.1 Il nuovo ruolo di indirizzo e coordinamento riconosciuto allo Stato*

Il CIPU, cui come accennato l'art. 3, co. 2 del testo unificato assegnava un ruolo di rilievo, era in verità già stato istituito dall'art. 12 *bis* del d.l. n. 83/2012<sup>48</sup> con l'obiettivo di «coordinare le politiche urbane attuate dalle amministrazioni centrali interessate e di concertarle con le regioni e con le autonomie locali» (co. 1). Il ruolo del CIPU, nelle intenzioni originali del legislatore, era strettamente correlato con l'attuazione del «Piano nazionale per le città», dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dalla gestione del relativo Fondo di attuazione, previsto nel periodo dal 2012 al 2017<sup>49</sup>.

La gestione del Piano, nella legislazione del 2012, era rimessa ad una Cabina di regia composta da due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da due rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, da diversi rappresentanti ministeriali, dell'Agenzia del demanio, della Cassa depositi e prestiti nonché dell'ANCI. La funzione di questo organismo era di predisporre il documento, selezionando apposite proposte di contratti di valorizzazione urbana inviati dai comuni quale insieme coordinato di interventi con riferimento ad aree urbane degradate e definendo gli investimenti attivabili nell'ambito urbano selezionato.

Quanto alla composizione, quella del Comitato di cui al pdl non differiva molto da quella della Cabina di regia se non in termini quantitativi con riguardo ai rappresentanti delle regioni e degli enti locali. Lo stesso era, infatti, presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o da un Ministro delegato), ed era composto da numerosi Ministri con competenze in vario modo riconducibili alle politiche urbane nonché da un solo rappresentante delle regioni e delle province autonome, delle province e dei comuni, gli ultimi due nominati nell'ambito della Conferenza unificata.

---

<sup>48</sup> Convertito dalla legge n. 134/2012.

<sup>49</sup> Vedi l'art. 12 del d.l. n. 83/2012.

La previsione di un organismo atto a valorizzare il ruolo dello Stato nel coordinamento delle politiche di rigenerazione non rappresentava, quindi, una assoluta novità ma appariva più che mai opportuna sia con riferimento alla garanzia di effettività delle politiche urbane nazionali, sia rispetto all'impiego efficace ed economico delle risorse messe a disposizione dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Basti pensare che proprio quest'ultima fonte valorizza la rigenerazione urbana come uno degli assi portanti della Missione n. 5 «Coesione e inclusione», in specie in relazione alla componente n. 2.2 «Rigenerazione urbana e *housing* sociale». In questo contesto, le tre linee di investimento previste, di cui sono destinatari gli enti territoriali in quanto soggetti attuatori, sono però gestite dal Ministero dell'Interno<sup>50</sup>, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili<sup>51</sup> e dalle città metropolitane<sup>52</sup>.

Da un lato, quindi, la composizione del Comitato, come prevista dal pdl, avrebbe favorito la sinergia tra i diversi programmi di rigenerazione urbana che, a vario titolo, sono gestiti da amministrazioni diverse, garantendo un impiego ottimale dei relativi finanziamenti. Dall'altro, le sue attribuzioni, complessivamente intese, sembravano in grado di rafforzare l'effettività dell'azione di indirizzo del sistema complessivamente inteso.

### *3.2 Il "mancato" peso delle regioni e le città metropolitane "dimenticate"*

Guardando in termini generali al ruolo attribuito alle regioni, occorre evidenziare come, nonostante la forte similitudine in termini di composizione, il CIPU e la Cabina di regia sembravano, ad una lettura superficiale del pdl, assegnarsi di competenze differenti. Al primo, infatti, era assegnato un ruolo di coordinamento e di concerto mentre alla seconda era riconosciuto un ruolo attivo

---

<sup>50</sup> Con riguardo a contributi rivolti ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti che realizzino interventi volti a ridurre il degrado sociale e a migliorare il decoro urbano.

<sup>51</sup> Con riferimento al «Programma innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare», già previsto dall'art. 1, co. 437, della legge n. 160/2019.

<sup>52</sup> In relazione ai Piani urbani integrati, di cui all'art. 21 del d.l. n. 152/2021. Ne parla A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, p. 333.; Id., *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, p. 439 ss.

nella selezione dei progetti di rigenerazione da finanziarie e, dunque, da realizzare.

Per tale ragione, la Conferenza delle Regioni, in sede di valutazione del pdl di aveva espresso, sul punto, un parere negativo ritenendo che alle regioni e alle province autonome fosse indebitamente assegnato un ruolo marginale rispetto alla capacità di influenzare la programmazione nazionale degli interventi, anche in considerazione della collocazione del CIPU al livello ministeriale<sup>53</sup>. L'effettività del ruolo regionale sarebbe, al contrario, stata maggiormente garantita dal mantenimento del richiamo ad un organismo simile Cabina di regia invece che al CIPU, come effettivamente avveniva in uno dei pdl poi confluito nel testo unificato<sup>54</sup>.

Il giudizio espresso dalla Conferenza non sembrava, tuttavia, tenere conto del fatto che, oltre al riparto di funzioni di cui all'art. 3, il progetto di legge conteneva ulteriori riferimenti ai compiti dei diversi soggetti cui sarebbe dovuta spettare la *governance* della rigenerazione. Da una analisi più ampia del testo, emergeva infatti che al CIPU sarebbero stati riconosciuti poteri propositivi sia riguardo al «Programma nazionale per la rigenerazione urbana»<sup>55</sup>, sia in merito alla ripartizione delle risorse assegnate annualmente dal Fondo nazionale per la rigenerazione urbana ai sensi dell'art. 10, co. 3, del pdl.

Se poi si guarda al dettaglio delle singole funzioni riconosciute alle regioni, emergono due ulteriori punti di attenzione.

Il primo è che pressoché tutti i progetti di legge sinora presentati in materia di rigenerazione urbana contengono spesso previsioni dedicate a procedure urbanistiche ulteriori rispetto a quelle già previste dalla legislazione regionale. È vero che la disciplina adottata a tale livello di governo non sempre appare organica ed omogenea, ma per molti versi è comunque significativa, in specie nelle ipotesi in cui la rigenerazione urbana è intesa quale vera e propria «strategia del governo del territorio» e opera su una scala territoriale più ampia

---

<sup>53</sup> Cfr. Conferenza delle Regioni, Atto 21/195/CR08 bis-a/C4, Valutazioni sul nuovo testo unificato «Rigenerazione urbana» (18 novembre 2021).

<sup>54</sup> Il riferimento è al ddl n. 1131, intitolato «Misure per la rigenerazione urbana», presentato al Senato l'11 marzo 2019. Nell'art. 1 di tale progetto si prevedeva, in specie, l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, della «Cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana», alla quale avrebbero dovuto partecipare i rappresentanti dei ministeri a vario titolo competenti nonché delle regioni e degli enti locali.

<sup>55</sup> Programma che, secondo quanto era previsto dall'art. 4, co. 1, del pdl, doveva essere adottato entro quattro mesi dall'entrata in vigore della legge.

rispetto ai meri interventi di recupero edilizio o di riqualificazione urbana<sup>56</sup> con i quali si integra<sup>57</sup>. L'effetto di questa impostazione è una difficoltà di coordinamento degli strumenti introdotti a livello statale con quelli già previsti nelle leggi regionali, in particolare con riferimento ai contenuti degli atti di pianificazione ma anche alle deroghe agli strumenti urbanistici generali.

Nel progetto in esame questo accadeva, ad esempio, quando si ammetteva che le regioni potessero individuare incentivi e semplificazioni ulteriori rispetto a quelli stabiliti dalla legge, tra cui «il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva rispetto a quella preesistente come misura premiale» e «l'ammissibilità delle modifiche di destinazione d'uso anche in deroga allo strumento urbanistico»<sup>58</sup> oppure quando rispetto alla promozione di specifici programmi di rigenerazione urbana nelle aree di edilizia residenziale pubblica<sup>59</sup>.

Il rischio di previsioni di tale genere è che vi siano aree urbane dove coesistano più interventi di origine statale e regionale, dove i primi si affermano non tanto in ragione dell'ordine di competenze costituzionalmente garantito ma poiché orientati dalla finalità di erogare finanziamenti (necessari alla stessa fattibilità degli interventi) o incentivi di natura fiscale<sup>60</sup>.

Sotto un diverso punto di vista, occorre considerare che, per certi versi, il ruolo dello Stato nel governo del territorio e, in specie, rispetto alle politiche di rigenerazione, si giustifica proprio in ragione della possibilità di fornire risorse e incentivi fiscali e finanziari<sup>61</sup>.

Inoltre, poiché il “diritto della rigenerazione” richiede il coordinamento tra politiche pubbliche e strumenti diversi, come mostra la stessa nozione di rigenerazione accolta dalle disposizioni normative nazionali e regionali, non è escluso che risulti comunque valorizzato l'impatto socio-economico delle

---

<sup>56</sup> Cfr. G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 623.

<sup>57</sup> In coerenza, in tal senso, con il modello descritto nella Dichiarazione di Toledo “*Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee*”, siglata il 22 giugno 2010.

<sup>58</sup> Come era previsto ai sensi dell'art. 3, co. 3, lett. b, del pdl.

<sup>59</sup> Sulla base dell'art. 3, co. 3, lett. c, del pdl.

<sup>60</sup> Cfr. in merito A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, p. 340.

<sup>61</sup> In proposito, M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 601. Ciò nonostante, lo Stato ha usato la rigenerazione anche per attrarre e impiegare risorse straordinarie, europee ma non solo, promuovendo azioni che, nella pratica, si sono tradotte in interventi di rilancio dello sviluppo territoriale fondati su semplificazioni e meccanismi di liberalizzazione del regime dei titoli abilitativi volti a favorire l'edilizia privata: lo ricorda A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana tra consolidamento dei paradigmi e nuove contingenze*, in *Dir. amm.*, 2021, p. 442.

trasformazioni urbane. Quando questo accade, si apre peraltro lo spazio per l'esercizio di competenze statali ulteriori come, ad esempio, accade in relazione al rapporto tra rigenerazione e sviluppo economico o tra rigenerazione e transizione ecologica e digitale, per usare la terminologia PNRR<sup>62</sup>.

Il secondo punto di attenzione è dato dal ruolo delle città metropolitane. Il progetto di legge, infatti, non menzionava questi soggetti tra quelli che componevano l'architettura organizzativa del sistema. Questa mancanza appariva però contraddittoria poiché, come accennato, sono proprio le città metropolitane alle quali le disposizioni di attuazione del PNRR imputano un ruolo di rilievo.

L'art. 21, co. 1, del d. l. n. 152/2021, che reca disposizioni per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza<sup>63</sup> dispone infatti che «Al fine di promuovere...la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche...nonché sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, sono assegnate risorse alle città metropolitane, in attuazione della linea progettuale «Piani Integrati - M5C2 - Investimento 2.2» nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza». Il decreto prosegue stabilendo, al successivo co. 6, che i progetti inseriti nei piani integrati e «oggetto di finanziamento...devono riguardare la manutenzione per il riuso e la rifunionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche e private...esistenti per finalità di interesse pubblico, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale, economico e ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività economiche, culturali e sportive, nonché interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*». Gli stessi devono, tra l'altro, a pena di inammissibilità, «assicurare ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati»<sup>64</sup>. Le

---

<sup>62</sup> B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 180.

<sup>63</sup> Convertito dalla legge n. 233/2021.

<sup>64</sup> Così l'art. 21, co. 7, lett. d *bis*. Lo stanziamento, per un ammontare complessivo pari a quasi 2.500 milioni di euro per il periodo 2022-2026 viene finanziato tramite il «Fondo di rotazione per l'attuazione del Next Generation EU-Italia» di cui all'art. 1, co. 1037, della legge n. 178/2020, e integrato, per il periodo 2021-2024, con ulteriori risorse tratte dal «Piano nazionale per gli

risorse, ripartite in base agli indicatori previsti<sup>65</sup>, sono impiegate dalle città metropolitane in progetti individuati all'interno della propria area urbana entro centotrenta giorni dalla data di entrata in vigore del citato decreto, tenendo conto delle progettualità espresse dalle stesse città oppure dai comuni appartenenti alla propria area urbana. Nel primo caso, la città metropolitana può avvalersi delle strutture amministrative del comune capoluogo che, pertanto, diviene soggetto attuatore.

Allo stato attuale, l'assenza delle città metropolitane dalla *governance* della rigenerazione urbana è una lacuna che va colmata e che ricorda la persistenza dell'«impasse in cui, dopo la legge Delrio, si è imbattuta la funzione di pianificazione di coordinamento provinciale»<sup>66</sup>.

### 3.3 I comuni, soggetti attuatori in difficoltà?

Nel complessivo riparto di funzioni, i comuni apparivano nel pdl come il livello maggiormente gravato sia in ragione della natura e dei contenuti dei compiti assegnati, sia a causa del ruolo ad essi spettante sulla base delle disposizioni regionali e, da ultimo, di quanto previsto dal PNRR.

In proposito, uno dei profili rilevanti era dato dai termini entro i quali le amministrazioni comunali avrebbero dovuto adempiere alle prescrizioni normative, che apparivano brevi e, in parte, non adeguatamente coordinate.

Ad esempio, erano previsti novanta giorni di tempo dall'adozione della legge per individuare gli incentivi fiscali previsti in relazione agli interventi di rigenerazione prioritari. Gli stessi interventi, però sarebbero stati individuati solo attraverso il «Programma comunale di rigenerazione» per l'adozione del quale non era disposto un termine e che, a sua volta doveva essere coerente con il «Programma nazionale di rigenerazione», il quale sarebbe stato adottato entro quattro mesi dall'approvazione della legge. La natura e la misura degli incentivi rischiavano, dunque, di doversi compiere senza la piena conoscenza della

---

investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza» di cui all'art. 1, co. 2, lett. 1, del d.l. n. 59/2021 (conv. legge n. 101/2021).

<sup>65</sup> Il decreto cita in proposito il «peso della radice quadrata della popolazione residente in ciascuna area metropolitana moltiplicata per il quadrato della mediana dell'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM)».

<sup>66</sup> Così M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, cit., p. 601.

specifica azione di rigenerazione in programma, con ciò che ne sarebbe conseguito in termini di efficacia rispetto al raggiungimento dei fini previsti.

Inoltre, la perimetrazione dei centri storici e delle altre aree urbane sarebbe dovuta avvenire entro dodici mesi ma questa attività avrebbe comportato, di fatto, la ripianificazione dell'intero territorio comunale. Si trattava, quindi, di una azione estremamente complessa che, peraltro, avrebbe dovuto tener conto anche dei possibili problemi correlati alla effettiva interoperabilità tra il Geoportale dell'Agenzia delle entrate e le banche dati regionali e/o comunali costituite per adempiere al disposto normativo. Quest'ultima criticità si sarebbe peraltro posta, con ampia probabilità, anche con riferimento alla creazione della banca dati del riuso, una delle previsioni di maggior rilievo del pdl che, tuttavia, non era sottoposta ad un termine, come accaduto per la perimetrazione la cui urgenza era giustificata dalla necessità di redazione della programmazione comunale di rigenerazione urbana<sup>67</sup>.

La questione dei termini emergeva, peraltro, anche con riguardo all'adozione di atti che non sono di diretta competenza dei comuni ma che sarebbero stati suscettibili di influenzarne l'operatività: entro quattro mesi dalla entrata in vigore della legge al CIPU sarebbe, infatti, spettata l'adozione del «Programma nazionale di rigenerazione urbana» e alle regioni l'aggiornamento delle tabelle parametriche relative agli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e al costo di costruzione per i nuovi edifici. Infine, il pdl prevedeva che, entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge, il Governo avrebbe dovuto esercitare la delega per la revisione del testo unico in materia edilizia.

In proposito, occorre altresì segnalare che gli adempimenti previsti in carico ai comuni sono, almeno in parte, già stati introdotti da alcune leggi regionali. Si poneva, quindi, anche in questo caso un problema di coordinamento.

Appare, a riguardo, lecita una riflessione più generale: eventuali compiti previsti da una legge statale in materia di rigenerazione, che non siano direttamente correlati con l'impiego di risorse e finanziamenti, devono essere svolti in parallelo rispetto alla ordinaria attività di pianificazione disciplinata da leggi regionali? Oppure, occorre una revisione dei piani urbanistici generali che proceda ad una integrazione delle funzioni?

Il tema è rilevante. Basta pensare al rapporto incerto che potrebbe configurarsi tra strumenti urbanistici generali e programmazione comunale di

---

<sup>67</sup> Come affermava l'art. 5, co. 3, del pdl.

rigenerazione urbana. Infatti, nonostante il pdl non introduceva un nuovo strumento urbanistico in senso proprio bensì un atto di programmazione, in termini di priorità, di interventi già indicati da altri atti di pianificazione, ammetteva che tale provvedimento potesse essere approvato in variante con procedimenti amministrativi semplificati previsti dalle regioni, nell'ambito degli incentivi adottati, oppure con accordi di programma<sup>68</sup>. L'effetto indiretto di questa possibilità era quello di possibili adattamenti "obbligatori" per gli atti di pianificazione generale.

A questo deve aggiungersi il ruolo di soggetti attuatori riconosciuto alle amministrazioni comunali dal PNRR in quanto beneficiari diretti degli interventi, in specie, come accennato, con riferimento alla Missione 5 (ma non solo)<sup>69</sup>. I comuni partecipano, inoltre, alla realizzazione di progetti attivati a livello nazionale, come quelli in materia di digitalizzazione. In tale veste, hanno la responsabilità della realizzazione operativa degli interventi, residuando alle amministrazioni centrali un ruolo di regia nell'attuazione<sup>70</sup>.

Gli enti territoriali ricoprono quindi un ruolo centrale per il successo del PNRR e la loro azione dovrà compiersi sulla base di criteri e modalità stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle amministrazioni centrali, sulla base di riparti o di avvisi di selezione. Al pari di quanto accade per i fondi strutturali europei, dovranno pertanto essere rispettati gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo e sarà fondamentale la definizione di cronoprogrammi adeguati per evitare la restituzione delle risorse assegnate.

Con riferimento alla rigenerazione urbana, uno strumento fondamentale di stimolo nel senso indicato è il «Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare» (PINQUA), che nasce come programma nazionale «finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in

---

<sup>68</sup> Cfr. in proposito l'art. 5, lett. b e c, del pdl.

<sup>69</sup> «Circa il 36 per cento delle risorse del PNRR saranno affidate a Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane o altre amministrazioni locali (66 miliardi di euro nel caso del PNRR in senso stretto, che si estendono a 80 miliardi di euro se si considera anche il Piano nazionale per gli investimenti complementari)»: così recita la «Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» (23 dicembre 2021), p. 14.

<sup>70</sup> Cfr. la «Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza», cit., p. 11.



un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea» in materia di *smart city*<sup>71</sup>. A valere sul PINQUA, infatti, sono stati finanziati circa 150 progetti (una buona parte dei quali presentati proprio da amministrazioni comunali) che dovranno rispettare i tempi di attuazione previsti dal PNRR<sup>72</sup>.

Il quadro descritto rende attuale il problema dell'«adeguatezza degli attuatori» poiché nel pdl non erano previsti percorsi differenziati per l'attuazione degli interventi di rigenerazione e per l'esercizio delle nuove funzioni previste (sia rispetto a quelle “attive”, sia con riguardo all'adeguamento degli strumenti di pianificazione) in funzione della dimensione comunale<sup>73</sup>. I comuni di piccole dimensioni, spesso privi di competenze tecniche adeguate, avrebbero quindi rischiato di trovarsi in evidente difficoltà e di dover necessariamente ricorrere alla gestione in forma associata o all'avvalimento.

#### 4. Conclusioni

Il pdl di cui si è discusso ha il pregio di aver nuovamente portato all'attenzione l'opportunità di una definizione di regole e principi statali in materia di rigenerazione urbana. A riguardo, è stata evidenziata l'importanza di un intervento statale atto a fornire una definizione «giuridicamente vincolante di rigenerazione urbana» che precisi il rapporto tra questa e la pianificazione urbanistica, così da evitare di esporre il concetto all'incertezza derivante dalla «varietà imprecisata di declinazioni dipendenti» offerta dai diversi provvedimenti statali e regionali<sup>74</sup>. Questo obiettivo potrebbe però essere perseguito solo con una legge che rechi norme di principio volte a costruire una strategia complessiva di regia dei processi di rigenerazione urbana attraverso l'indicazione principi e obiettivi di carattere generale in grado di orientare l'azione dei legislatori regionali. Tuttavia, i progetti di legge attualmente in discussione, così come quelli presentati nel corso delle precedenti legislature, non presentano queste caratteristiche.

---

<sup>71</sup> Così recita l'art. 1, co. 437, della legge n. 160(2019).

<sup>72</sup> La scadenza per l'ultimazione dei lavori e la fruibilità delle opere è fissata al 31 marzo 2026.

<sup>73</sup> Cfr. M. DUGATO, *L'uso accettabile del territorio*, cit., p. 601.

<sup>74</sup> Cfr. in merito G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Ist. fed.*, 2020, p. 71.

Con specifico riferimento all'architettura organizzativa, è senza dubbio positiva la rivalutazione del ruolo di coordinamento e indirizzo riconosciuto allo Stato. Andrebbe, però, ulteriormente rafforzata l'azione di supporto nella fase applicativa, fornendo indirizzi interpretativi e operativi uniformi ai soggetti attuatori rispetto alle procedure di realizzazione degli interventi. Questo ruolo di supporto tecnico, di fatto applicabile sia alla macro che alla micro-rigenerazione<sup>75</sup>, non andrebbe peraltro a ledere l'autonomia normativa regionale perché non inciderebbe sugli strumenti di pianificazione ma sosterebbe invece la progettazione locale<sup>76</sup>.

L'effetto sarebbe invece quello di avere un sistema di *governance* dove il ruolo dei comuni rimane centrale e viene al contempo tutelato lo spazio regionale, peraltro valorizzato rispetto al potere di incentivo e promozione. Sono, infatti, le amministrazioni comunali che individuano le aree soggette a politiche di rigenerazione nella pianificazione urbanistica con un atto discrezionale e che definiscono i numerosi profili procedurali utili alla effettiva realizzazione degli interventi<sup>77</sup>.

È sempre ai comuni che, pur in mancanza di adeguate risorse disponibili stanziare dai livelli superiori, dall'alto, spetta valutare le modalità di incentivazione della partecipazione dei privati e della collettività alla fase di progettazione. Riguardo a quest'ultimo aspetto, l'evoluzione della funzione di pianificazione urbanistica attraverso la contaminazione con la rigenerazione urbana ha favorito la costruzione di un ruolo proattivo degli enti locali al fine di stimolare la partecipazione dei cittadini ai procedimenti pianificatori. Viene così valorizzato il rapporto diretto tra decisore, comunità e oggetto della decisione che consente l'emersione di una capacità della collettività di esprimere contributi interpretativi della realtà territoriale e di fornire una gerarchizzazione dei bisogni che vanno oltre la rappresentazione di aspettative individuali legate ai regimi proprietari<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> A riguardo cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., p. 626

<sup>76</sup> Sul tema, cfr. C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana 'gentile' e la riduzione delle disuguaglianze*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Roma, 2021, p. 139.

<sup>77</sup> Cfr. G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, p. 623.

<sup>78</sup> Cfr. E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. D LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 174.

In questa direzione il ruolo della partecipazione nei processi di rigenerazione urbana è fondamentale. Il limite di tali interventi è, spesso, dato dalla assenza preventiva di misurazione della loro effettiva utilità per la collettività sul medio e lungo periodo<sup>79</sup>. Coinvolgere la comunità locale in fase di selezione degli interventi prioritari nonché in fase di progettazione permetterebbe invece avvalersi dell'apporto fattivo della cittadinanza rispetto allo studio dei relativi fabbisogni<sup>80</sup>.

In tal senso, il pdl in esame offriva indicazioni di interesse, sia laddove rimetteva alle regioni e agli enti locali la disciplina delle forme e dei modi di assicurazione della partecipazione diretta dei cittadini alla definizione dei piani di rigenerazione, anche attraverso forme di dibattito pubblico, sia dove prevedeva che le fasi partecipative fossero documentate, sia ancora poiché individuava un ruolo di "vaglio" delle scelte effettuate in capo alla Commissione nazionale per il dibattito pubblico<sup>81</sup>.

Anche sotto questo profilo, quindi, il successo delle iniziative di rigenerazione risulta ancora fortemente legato alle capacità amministrative dei comuni e, più in generale, alla effettività dell'azione locale non solo di intercettare i bisogni emergenti dal proprio territorio di riferimento<sup>82</sup>, ma anche di comporre adeguatamente i molteplici interessi pubblici che su quest'ultimo, concetto unitario e complesso allo stesso tempo, insistono in misura sempre più crescente<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. in merito C. VITALE, *Rigenerare per valorizzare. La rigenerazione urbana 'gentile' e la riduzione delle disuguaglianze*, in B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali*, Roma, 2021, p. 129.

<sup>80</sup> In proposito, cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, cit., p. 626. In tema vedi anche, tra i contributi più recenti, P. SANTACROCE, *Prender parte al governo del territorio e prendersi cura del territorio, ovvero della rigenerazione urbana presa sul serio*, in *Riv. giuri. urban.*, 2021, p. 511 e ss., e C. MARI, *Rigenerazione urbana e città informale nel contesto europeo: profili evolutivi, vantaggi e criticità*, in *Federalismi.it*, 2021.

<sup>81</sup> Così nell'art. 8 del pdl.

<sup>82</sup> Sul tema, cfr. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Ist. Fed.*, 2019, p. 992 ss.

<sup>83</sup> La nozione di territorio, nei termini descritti, è richiamata in Corte Cost. 23 novembre 2021 n. 219.

**ABSTRACT**

Francesca Di Lascio – *Governare la rigenerazione urbana*

Il contributo esamina il sistema di *governance* attraverso cui sono definiti i compiti spettanti a ciascun livello di governo territoriale coinvolto nelle politiche di rigenerazione urbana, con lo scopo di verificarne l'effettività.

L'articolazione delle funzioni legislative e amministrative è ricostruita prima con riferimento alle disposizioni normative vigenti e poi con riguardo alle proposte contenute nei recenti progetti di legge quadro statale sulla rigenerazione urbana discussi in Parlamento. Nelle conclusioni si osserva come il successo delle iniziative di rigenerazione risulti ancora fortemente legato alle capacità amministrative dei comuni e, più in generale, alla effettività dell'azione locale non solo di intercettare i bisogni emergenti dal proprio territorio di riferimento, ma anche di comporre adeguatamente i molteplici interessi pubblici che su quest'ultimo, concetto unitario e complesso allo stesso tempo, insistono in misura sempre più crescente.

**PAROLE CHIAVE:** *pianificazione; rigenerazione urbana; governo del territorio; urbanistica; governance.*

Francesca Di Lascio – *Manage urban regeneration*

The paper examines the governance system through which the tasks pertaining to each level of territorial government involved in urban regeneration policies are defined, with the aim of verifying their effectiveness. The articulation of the legislative and administrative functions is reconstructed first with reference to existing legal provisions and then about the proposals contained in the recent draft state framework laws on urban regeneration debated in Parliament. In the conclusions it is observed how the success of regeneration initiatives is still strongly linked to the administrative capacities of the municipalities and, more generally, to the effectiveness of local action not only in intercepting the emerging needs of its territory of reference, but also in adequately composing the multiple public interests that on the latter, a unitary and complex concept at the same time, insist to an increasing extent.

**KEYWORDS:** *planning; urban regeneration; land use, urban planning; governance.*