

## Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali

*Ruggiero Dipace*

*Il tema della rigenerazione urbana si sta imponendo all'attenzione del legislatore nazionale, regionale e delle comunità locali. Ad una visione strategica della rigenerazione urbana fondata sulla pianificazione e programmazione urbanistica si affianca una visione "micro" basata sulla rigenerazione dal basso, ad opera della cittadinanza, di beni comuni urbani. La rigenerazione acquista una nuova dimensione pensando alle recenti norme riguardanti i piccoli Comuni e le aree interne. Si passa, infatti, dalla rigenerazione urbana a quella che si può definire rigenerazione dei territori.*

### **1. Il concetto complesso di rigenerazione urbana**

Il tema della rigenerazione urbana si sta imponendo all'attenzione del legislatore nazionale, regionale e delle comunità locali. Sono oramai numerose le norme regionali che disciplinano interventi nel campo dell'urbanistica e dell'edilizia nel quadro di riferimento della rigenerazione urbana, con una visione strategica, di pianificazione del territorio attraverso piani e programmi complessi. Nel contempo un numero crescente di amministrazioni locali, con un approccio differente dalla legislazione regionale, adottano regolamenti che si occupano di rigenerazione di spazi urbani valorizzando il contributo della cittadinanza attiva<sup>1</sup>.

---

(1) Sui regolamenti comunali si veda F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 271 ss.; L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 117 ss.; P. MICHARA, *I patti di collaborazione e il regolamento per la cura e rigenerazione dei beni comuni*

Occorre, inoltre, osservare che il concetto di rigenerazione non si riferisce più esclusivamente agli agglomerati urbani ma è utilizzato anche nell'ambito del contrasto al fenomeno del degrado e dello spopolamento dei piccoli centri, che per la maggior parte sono collocati nelle aree interne del nostro Paese. Di assoluto rilievo, in tal senso, è la legge 8 ottobre 2017, n. 158 recante «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni», che ha inquadrato il tema dello spopolamento di vaste aree del nostro territorio, le c.d. aree interne, nell'ambito di una strategia di generale rigenerazione dei piccoli centri.

Già da questa premessa si può osservare che il tema della rigenerazione si suddivide in due differenti dimensioni: quella strategica nella quale svolge un ruolo di assoluto rilievo la pianificazione di natura complessa, si tratta di una dimensione che potrebbe definirsi di “macrorigenerazione” e una dimensione nella quale la pianificazione svolge un ruolo minore e dove, invece emergono istituti propri del partenariato sociale volti a incentivare forme di collaborazione fra la pubblica amministrazione e la cittadinanza attraverso la realizzazione di interventi di riqualificazione di spazi urbani<sup>2</sup>. In questo caso, viene in rilievo una “microrigenerazione” che potrebbe configurarsi sia come attività esecutiva della pianificazione complessa sia attività slegata dal contesto pianificatorio. Questi esempi rappresentano altrettante testimonianze dei differenti approcci con i quali si può affrontare il tema della rigenerazione urbana che è caratterizzata da una eterogeneità di scopi che ne rendono difficile la classificazione dal punto di vista giuridico<sup>3</sup>. Parte della dottrina si è posto l'interrogativo se la rigenerazione (urbana e dei beni pub-

---

*urbani. L'esperienza di Bologna*, in *Aedon*, 2, 2016.

(2) Si veda il recente lavoro monografico di A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

(3) G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-Cycle*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 28, il quale pone in evidenza come il concetto di rigenerazione urbana abbia ormai assunto un valore giuridico rilevante e una portata autonoma e innovativa rispetto agli altri concetti di recupero e di riqualificazione. Sul punto si permette rinviare anche a R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 5, 2014, p. 237 ss.

blici) si possa configurare come una nuova funzione amministrativa<sup>4</sup>, altri hanno sostenuto la pervasività della funzione di rigenerazione fino ad arrivare ad ipotizzare un possibile *diritto della rigenerazione*<sup>5</sup>.

Certamente questi indirizzi denotano la sempre crescente attenzione del fenomeno della rigenerazione tanto da indurre in tentativi di fornire un contorno autonomo alla materia.

Più che diritto della rigenerazione, però, il tema della rigenerazione urbana dovrebbe continuare a essere inserito nell'ambito della funzione di governo del territorio del quale rappresenta certamente una declinazione innovativa. Tale affermazione è dimostrata anche dalle numerose normative regionali che oramai si occupano di rigenerazione. A esempio tra le più recenti si possono indicare la legge regionale della Emilia-Romagna 21 dicembre 2017, n. 24, legge organica sulla tutela e sull'uso del territorio nella quale viene dedicato un apposito capo al riuso e alla rigenerazione urbana, e la legge regionale del Lazio, 18 luglio 2017, n. 7, recante «Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio».

La legge regionale emiliana ricomprende espressamente la rigenerazione urbana fra gli obiettivi della più generale e complessa materia (o funzione) di governo del territorio che, come è noto, va al di là della urbanistica e della edilizia. Secondo tale normativa il governo del territorio si identifica come «insieme delle attività di analisi, valutazione, programmazione, regolazione, controllo e monitoraggio degli usi e delle trasformazioni del territorio e degli effetti delle politiche socio-economiche su di esso incidenti»; la finalità della generale attività di governo del territorio è quella di perseguire «la sostenibilità, l'equità e la competitività del sistema sociale ed economico, ed il soddisfacimento dei diritti fondamentali delle attuali e future generazioni inerenti in particolare alla salute, all'abitazione ed al lavoro». Si tratta, quindi, di obiettivi che hanno implicazioni molto complesse dal punto di vista economico-

---

(4) E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e di beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 15.

(5) 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. 177.

sociale e a tal fine la rigenerazione diviene strumento attraverso il quale raggiungere tali finalità. La rigenerazione, quindi, deve consentire un miglioramento «della qualità urbana ed edilizia, con particolare riferimento all'efficienza nell'uso di energia e risorse fisiche, alla *performance* ambientale dei manufatti e dei materiali, alla salubrità ed al “comfort” degli edifici, alla conformità alle norme antisismiche e di sicurezza, alla qualità ed alla vivibilità degli spazi urbani e dei quartieri, alla promozione degli interventi di edilizia residenziale sociale e delle ulteriori azioni per il soddisfacimento del diritto all'abitazione»<sup>6</sup>.

Si tratta di ipotesi esemplificative, ma dalla normativa regionale emerge un dato: i programmi di rigenerazione sono individuati come strumenti giuridici per l'attuazione di una precisa politica coinvolgente anche la materia urbanistica. Si tratta di una politica che organicamente si occupa del «miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e mediante strumenti di intervento elaborati con il coinvolgimento degli abitanti e di soggetti pubblici e privati interessati», come esplicitato da una delle prime norme regionali in materia di rigenerazione (legge regionale Puglia 1 agosto 2008, n. 21). I principali ambiti d'intervento, quindi, sono i contesti urbani, periferici e marginali, interessati da carenza di at-

---

(6) Così come la citata legge regionale, anche le prime normative in materia di rigenerazione consentivano di individuare una nozione giuridica di rigenerazione con l'identificazione di appositi strumenti di pianificazione da utilizzare per il raggiungimento di tale obiettivo. Si pensi alla legge regionale della Puglia 1° agosto 2008, n. 21 che detta «Norme in materia di rigenerazione urbana»; la legge regionale del Piemonte 14 luglio 2009, n. 20, nel recare norme in materia di “Snellimento delle procedure in materia edilizia e urbanistica”, prevede che al fine di promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate, i Comuni individuano ambiti di territorio su cui promuovere programmi di rigenerazione urbana, sociale e architettonica tramite azioni partecipative, di concerto con gli operatori privati; la legge regionale della Toscana 5 agosto 2011, n. 40, a integrazione della sua legge urbanistica del 2005, prevede interventi di rigenerazione urbana; del pari la legge della Regione Umbria 21 giugno 2013, n. 12 con integrazioni alla legge regionale sul governo del territorio n. 11/2005 (art. 28-bis). Secondo tale disposizione gli 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 da evitare il consumo di nuovo suolo, sono consentiti in deroga agli strumenti di programmazione settoriale in materia di distanze tra attività o di contingentamento complessivo delle stesse in qualunque modo determinato fermo restando il rispetto delle norme in materia di igiene, di sanità, di sicurezza e di tutela del patrimonio storico, culturale ed ambientale.

trezzature e servizi, degrado degli edifici e degli spazi aperti e processi di esclusione sociale, compresi i contesti urbani storici interessati da degrado del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici e da disagio sociale; i contesti urbani storici interessati da processi di sostituzione sociale e fenomeni di terziarizzazione; le aree dismesse, parzialmente utilizzate e degradate.

Per realizzare questi obiettivi, in linea generale, viene utilizzato lo strumento del programma integrato di rigenerazione urbana che comporta un insieme coordinato d'interventi in grado di affrontare, in modo integrato, problemi di degrado fisico e disagio socio-economico in relazione alle specificità del contesto interessato. In altri casi, al di là di specifici programmi complessi, è il piano urbanistico generale che stabilisce la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, che ha una particolare attenzione per i processi di riuso e di rigenerazione urbana<sup>7</sup>.

Dalla legislazione regionale si evince che si tratta di interventi che comprendono la riqualificazione dell'ambiente costruito, attraverso il risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi pubblici nonché la tutela, la valorizzazione e la fruizione del patrimonio storico-culturale, paesaggistico, ambientale; la riorganizzazione dell'assetto urbanistico tramite il recupero o la realizzazione di urbanizzazioni, spazi verdi e servizi e la previsione delle relative modalità di gestione; il contrasto dell'esclusione sociale degli abitanti con la previsione di una molteplicità di funzioni e tipi di utenti e interventi materiali e immateriali nel campo abitativo, socio-sanitario, dell'educazione, della formazione, del lavoro e dello

---

(7) Così come è stabilito dall'art. 30 dalla legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2017 che prevede la figura del PUG, Piano urbanistico generale, a livello generale, mentre gli accordi operativi e i piani attuativi di iniziativa pubblica hanno una valenza attuativa. Secondo la normativa regionale, attraverso questi atti l'amministrazione comunale attribuisce i diritti edificatori, stabilisce la disciplina di dettaglio delle trasformazioni e definisce il contributo delle stesse alla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale. Sia gli accordi operativi sia i piani attuativi di iniziativa pubblica sostituiscono ogni piano urbanistico operativo e attuativo di iniziativa pubblica e privata, comunque denominato, previsto dalla legislazione vigente. In particolare, il PUG è lo strumento di pianificazione con il quale il Comune pone in essere le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni.

sviluppo; il risanamento dell'ambiente urbano mediante la previsione di infrastrutture ecologiche.

Risulta chiaro che il concetto normativo di rigenerazione urbana si differenzia da quello di recupero edilizio e urbanistico per comprendere azioni complesse per il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di zone urbane degradate.

La rigenerazione urbana, quindi, fonda il recupero e la riqualificazione del costruito come direttrice fondamentale della attività di pianificazione urbanistica<sup>8</sup>, funzionale, peraltro, alla realizzazione dell'obiettivo di evitare un eccessivo consumo del suolo<sup>9</sup>. Nella rigenerazione urbana, infatti, il tema della difesa del suolo si sovrappone a quello del recupero urbano. Tale aspetto viene in rilievo in alcune normative regionali. Si pensi alla legge regionale Toscana 10 novembre 2014, n. 65, recante norme per il governo del territorio, secondo la quale gli interventi di rigenerazione urbana rappresentano «alternativa strategica al nuovo consumo di suolo» (art. 125). Ma è possibile affermare che per tutte le leggi regionali evitare nuovo consumo di suolo diviene un obiettivo strategico da perseguire attraverso la rigenerazione urbana<sup>10</sup>.

---

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

(9) Sul tema del contenimento del suolo si veda 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, Firenze University Press, 2017, p. 299 ss.; W. GASPARRI, *Suolo, bene comune? Contenimento del consumo di suolo e funzione sociale della proprietà privata*, in *Dir. pubb.*, 1, 2016, p. 69 ss.; P. URBANI, *A proposito della riduzione del consumo di suolo*, in *questa Rivista*, 3, 2016, p. 227 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, Giappichelli, 2015, p. 69; G.F. CARTEI, *Il problema giuridico del consumo di suolo*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2014, p. 1261 ss.

(10) Si veda anche la legge regionale Veneto 6 giugno 2017, n. 14, recante «Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio», che all'art. 2, comma 1, lett. b) individua gli ambiti urbani di rigenerazione come le aree ricadenti negli ambiti di urbanizzazione consolidata, caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismet-

D'altra parte le politiche urbanistiche riguardanti il recupero dell'esistente non possono prescindere dalla preventiva distinzione tra le aree da escludere per la loro fragilità e, quindi, da tutelare e quelle disponibili per il maggiore grado di sicurezza che presentano in base all'esatto grado di vulnerabilità e pericolosità<sup>11</sup>. All'esigenza di contenere il consumo del suolo si aggiunge anche quella della messa in sicurezza delle strutture edilizie esistenti, con particolare attenzione ai sistemi urbani, per contrastare la possibilità del manifestarsi di occasioni di rischio.

## ***2. La "macrorigenerazione" e la visione strategica della pianificazione***

La prospettiva della "macrorigenerazione" prende le mosse da alcune considerazioni di carattere generale legate inevitabilmente anche alla strutturale crisi economica che ha inciso sulla potenziale espansione dei territori urbanizzati: dopo decenni di espansione economica, le comunità locali non possono più contare sui tradizionali fattori di crescita urbana determinati dalla propensione privata agli investimenti, prevalentemente immobiliari. In un regime di risorse scarse si dovrà puntare, dunque, più sulla qualità che sulla quantità. La qualità della città del futuro è la chiave di volta per la

---

tere, incompatibili con il contesto paesaggistico, ambientale od urbanistico, nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale della mobilità e dei servizi; tali ambiti sono assoggettabili ai programmi di rigenerazione urbana sostenibile, di cui all'articolo 7, finalizzati: 1) alla sostenibilità ecologica e all'incremento della biodiversità in ambiente urbano; 2) al contenimento del consumo di suolo; 3) alla riduzione dei consumi idrici ed energetici mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio; 4) all'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, alla qualità degli spazi pubblici, alla compresenza e all'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità; 5) al soddisfacimento della domanda abitativa e alla coesione sociale, mediante la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale; 6) all'integrazione delle infrastrutture della mobilità veicolare, pedonale e ciclabile con il tessuto urbano e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi; 7) alla partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi di intervento; 8) all'innovazione e sperimentazione edilizia e tecnologica, promuovendo la sicurezza e l'efficientamento energetico; 9) allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, alla sicurezza sociale ed al superamento delle disuguaglianze sociali.

(11) P. LOMBARDI, *Il governo del territorio tra politica e amministrazione*, Milano, 2012, p. 173.

risoluzione dei numerosi problemi che investono gli agglomerati urbani<sup>12</sup>. E tale problema deve essere affrontato, sul versante urbanistico, facendo fronte alla crescente domanda di qualità dello spazio urbano: più si incrementa la qualità della città più diminuiscono gli indicatori del disagio sociale. Tale crisi di sviluppo quantitativo può offrire l'opportunità di riprogettare la città sulla base di modelli più vicini ai bisogni dei cittadini. I temi centrali sui quali si dovranno confrontare politici e tecnici per riprogettare le realtà urbane sono quelli del *welfare* urbano e della sostenibilità energetica e ambientale (che peraltro sono al centro della programmazione di fondi strutturali al livello comunitario), nonché delle politiche di coesione declinata in tutti i suoi aspetti: economica, sociale e territoriale. Il vero difficile passaggio nella complessa vicenda relativa ai processi di riconversione urbana consisterebbe nel garantire la competitività ai territori locali e al contempo mantenere la coesione sociale della collettività insediata<sup>13</sup>, visto che in questi ultimi anni, le politiche locali a favore della competitività economica tra aree urbane hanno trascurato pericolosamente gli aspetti della coesione sociale e territoriale<sup>14</sup>. Al contrario, come qualsiasi buona politica di governo del territorio, anche quella riguardante la rigenerazione urbana non può essere scissa da esigenze di solidarietà e di integrazione del corpo sociale<sup>15</sup>. Si tratta di un punto molto delicato che involge la nuova progettazione del tessuto urbano in chiave di recupero della sua qualità. Viene, quin-

---

(12) Sul punto si vedano le considerazioni svolte nel documento AUDIS (Associazione aree urbane dismesse), *Linee d'azione per la rigenerazione urbana*, in [www.audis.it](http://www.audis.it). In precedenza, la stessa associazione aveva proposto il documento *Carta Audis della rigenerazione urbana* (2008). Si veda anche il documento del Consiglio nazionale degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori *Il piano nazionale per la rigenerazione urbana sostenibile*.

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

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

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



di, in rilievo il problema del rapporto tra politiche di rigenerazione urbana e disciplina urbanistica. 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. Ciò, peraltro, trascende l'urbanistica tradizionale, anche nella sua versione più aggiornata di disciplina organica dei vari possibili usi del territorio e delle sue risorse<sup>16</sup>. Queste considerazioni inducono a ritenere che la soluzione più opportuna per affrontare le sfide appena elencate sia quella di un approccio trasversale al concetto di qualità urbana, che porterà alla precisazione del concetto di rigenerazione urbana. Al fine di realizzare tale obiettivo, il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento la categoria dei c.d. programmi complessi la cui complessità deriva dalla pluralità di obiettivi, di contenuti, di soggetti e di modalità di attuazione<sup>17</sup>. In particolare, la legislazione regionale ha introdotto una nuova categoria di programmi complessi caratterizzati da un approccio innovativo rispetto al passato<sup>18</sup>. E l'evoluzione dei programmi complessi segna anche l'evoluzio-

---

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

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

(18) Con riferimento a programmi complessi di riqualificazione e recupero urbano la letteratura è cospicua: per un inquadramento generale della materia si veda G.C. DE MARTIN, *Strumenti giuridici e finanziari degli interventi di conservazione e recupero del patrimonio edilizio*, in *Riv. giur. ed.*, 1979, II, p. 35 ss.; E. STICCHI DAMIANI, *Recupero delle abitazioni e organizzazione del territorio*, Milano, Giuffrè, 1980; S. PERONGINI, *I piani di recupero: aspetti procedurali e sostanziali*, in *Riv. giur. ed.*, 1982, II, p. 243 ss.; A. CROSETTI, *Piano di recupero*, in *Noviss. dig. it.*, App., vol. V, 1986, p. 939 ss.; S. AMOROSINO, *Il piano di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, 1990, II, p. 239 ss.; G. TULUMELLO, *Profili teorici e problematiche applicative della*

ne di alcuni concetti giuridici come quelli della riqualificazione urbana, del recupero e della riabilitazione urbana, che si ampliano acquisendo sempre più contenuti complessi, fino a divenire un modo per pianificare il territorio e, sfocia nel concetto di rigenerazione intesa non solo come ricostruzione di una efficienza e una funzionalità perdute ma anche come ripristino dell'integrità strutturale e fisiologica della città e del territorio<sup>19</sup>.

La rigenerazione ricomprende la riqualificazione urbana per trattare tale tematica in modo più strutturale. Se, infatti, si assume come presupposto delle azioni di rigenerazione il degrado delle città non solo in chiave di degrado fisico ma anche come manifestazione di condizioni di disagio che determinano decadimento e deprivazione, la rigenerazione deve necessariamente consistere in un insieme integrato di azioni di carattere fisico, economico con una focalizzazione sulla inclusione sociale. Nella sostanza la rigenerazione urbana è lo strumento attraverso il quale la cittadinanza può reclamare il proprio diritto alla qualità della vita declinata nei suoi vari aspetti.

I programmi di rigenerazione urbana, stando alla disciplina legislati-

---

*disciplina delle attività di recupero edilizio e urbanistico*, in *Riv. giur. ed.*, 1991, II, p. 33 ss.; F. PARENTE, *Gli strumenti urbanistici di recupero dell'edilizia degradata*, in *Riv. notariato*, 2005, p. 97 ss.; S. AMOROSINO, *Dalla proprietà impresa all'impresa (prescelta per divenire) proprietaria*, in *Riv. giur. ed.*, 2006, p. 109 ss.; P. URBANI, *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia peregruativa tra proprietà e interessi pubblici*, cit.; G. GRAZIOSI, *I programmi di riqualificazione urbana*, in S. BELLOMIA, G. PAGLIARI, M.A. SANDULLI (a cura di), *Proprietà e pianificazione del territorio*, in *Trattato dei diritti reali*, vol. IV, diretto da A. GAMBARO, U. MORELLO, Milano, Giuffrè, 2013, p. 653 ss.

(19) L'evoluzione del concetto di recupero è ben evidenziata dalla evoluzione della legislazione in materia. Si passa dai programmi integrati di intervento ai programmi di riqualificazione urbana (l. n. 179/1992); dai programmi di recupero urbano (l. n. 493/1993) ai contratti di quartiere (I e II decreto 1071 e 1072 del 1994); dai programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (d.m. dell'8 ottobre 1998) ai programmi di riabilitazione urbana (l. n. 166/2002). La normativa segna, dunque, il passaggio dal concetto di recupero al concetto di riabilitazione. A sua volta quest'ultima si differenzia dalla riqualificazione, che, come esplicitato dalla legge del 1992, appare ancorata al contesto delle preesistenze, mirando al solo miglioramento della qualità delle funzioni, senza pretendere di entrare nella varietà d'uso della struttura e delle infrastrutture urbane. La riabilitazione edilizia e urbana (l. n. 166/2002) sposta l'attenzione dalla modificazione dello spazio fisico alla prestazione (intesa come grado di efficienza), ossia il diritto della cittadinanza a usufruire di spazi funzionali e adeguati. La riabilitazione, quindi, prende in considerazione anche il problema del degrado fisico, economico e sociale e si svincola dalla realtà esistente aprendosi alla libertà di un contesto innovativo.

va citata, si pongono come una nuova generazione di programmi complessi. Infatti, la rigenerazione si deve attuare 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 strumenti ordinari della pianificazione territoriale.

Il programma di rigenerazione urbana non può essere un piano settoriale volto alla cura di uno specifico interesse urbanistico, bensì deve configurarsi quale piano politematico che involge inevitabilmente una pluralità di interessi, anche estranei alla materia urbanistica<sup>20</sup>.

Il piano strategico non deve considerarsi solo con riferimento alle aree vaste, ma proprio per l'emergere delle esigenze di rigenerazione occorre applicare il metodo della pianificazione strategica delle aree vaste e trasporlo nelle aree urbane di più limitate dimensioni.

Si tratta di una visione strategica della pianificazione urbana. Visione strategica e, quindi, metodo strategico che consente il coinvolgimento di tutti gli attori potenzialmente interessati alla attività di pianificazione del territorio<sup>21</sup>. Ed è quello che emerge anche dalle recenti normative regionali come quella della Emilia-Romagna che individua nel PUG lo strumento strategico delle politiche di rigenerazione con l'ambizione che attraverso tale strumento si realizzi una visione nuova della città. Per definizione, la strategia rappresenta una visione complessiva di lunga durata della città, che si deve a sua volta inserire nel sistema di pianificazione. Una conferma della circostanza che la rigenerazione urbana viene inserita nell'ambito del sistema di pianificazione è data anche da altre normative regionali. In particolare, la legge regionale del Veneto n. 14/2017 prevede che gli interventi di rigenerazione urbana sostenibile (art. 7) siano realizzati in coerenza con il piano di assetto del territorio (PAT) il quale individua gli ambiti urbani di rigenerazione assoggettabili

---

(20) F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici. Metodi di governo del territorio a confronti*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 224 e in precedenza S. AMOROSINO, in *I piani di recupero nel sistema dei piani urbanistici*, in *Riv. giur. ed.*, 1990, p. 244.

(21) F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, cit., p. 220, la quale afferma che progressivamente i piani legati al recupero dell'esistente si appropriano delle tecniche proprie dei piani strategici e pone la particolare categoria di siffatti piani settoriali come l'avamposto della logica strategica in ambito urbanistico.

a programmi di rigenerazione urbana sostenibile e che venga predisposto il piano degli interventi (Pi), individua il perimetro dell'ambito assoggettato a un programma di rigenerazione urbana sostenibile dando gli indirizzi per la sua attuazione, ivi comprese le modalità di trasferimento di eventuali attività improprie, le destinazioni d'uso incompatibili e le misure necessarie a garantire il raggiungimento degli obiettivi di rigenerazione. La realizzazione, poi, del programma attuativo di rigenerazione può essere presentata da soggetti pubblici e privati nel rispetto degli indirizzi strategici posti dagli atti di pianificazione<sup>22</sup>.

Sia pur denominato in maniera differente dalle differenti normative regionali, il piano strategico di rigenerazione è funzionale alla individuazione delle linee di azione dello sviluppo del territorio in tutti i suoi aspetti. Da ciò deriva che questo non può avere carattere rigido ma necessariamente flessibile, tale da costituire uno strumento che, salvaguardando gli obiettivi generali e le linee guida fondamentali, sia in grado di prevedere continue modificazioni e adattamenti piuttosto che strutturare un modello di città già concluso<sup>23</sup>.

Il piano di rigenerazione deve dettare linee guida generali piuttosto che regole, lasciando poi agli strumenti attuativi il compito di definire queste ultime.

In questo ambito un punto di riferimento è individuabile nella affermazione del modello di pianificazione che distingue tra parte strutturale e parte operativa<sup>24</sup>.

Il programma di rigenerazione, quindi, si dovrebbe intendere come un piano strutturale arricchito di ulteriori contenuti rispetto a quelli squisitamente urbanistici abbandonando la caratteristica valenza attuativa che fino a questo momento hanno avuto i piani complessi.

Da ciò deriva che il programma di rigenerazione, così concepito, non deve incontrare limiti all'interno delle zone omogenee del piano regio-

---

(22) Anche la legge regionale Toscana n. 65/2014 prevede l'individuazione delle aree per gli interventi di rigenerazione attraverso l'attività di pianificazione.

(23) F. CANGELLI, *Piani strategici e piani urbanistici*, cit., p. 238.

(24) P. URBANI, *La riforma regionale del PRG: un primo bilancio. Efficacia, contenuto e effetti del piano strutturale. Il piano operativo tra discrezionalità nel provvedere e contenuto minimo della proprietà*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2007, p. 471 ss.

latore, per tendere al superamento del modello di pianificazione basato sulla rigida zonizzazione del territorio e puntare sulla integrazione fra le funzioni degli ambiti territoriali<sup>25</sup>.

Gli interventi di rigenerazione urbana, come emerge dalle più recenti normative regionali, si inseriscono pienamente nell'ambito della pianificazione urbanistica, arricchendone i contenuti.

Poiché la rigenerazione urbana parte dai bisogni della collettività e ha come finalità quella del recupero urbanistico e sociale delle aree urbane, il ruolo dei privati è di rilievo fondamentale. Infatti, nella programmazione degli interventi di rigenerazione urbana è previsto che i cittadini possano presentare osservazioni e gli operatori economici proporre interventi di interesse pubblico da eseguire con capitali privati. Il doppio ruolo che possono ricoprire i privati, sia come cittadini sia come operatori economici, potenziali realizzatori di interventi di rigenerazione, è rinvenibile chiaramente in alcune normative regionali. A tal proposito è di sicuro interesse la norma di cui all'art. 17 della legge regionale Emilia-Romagna che prevede che per elevare la qualità dei progetti urbani, i Comuni possono promuovere il ricorso al concorso di progettazione e al concorso di idee con valenza anche interdisciplinare, nonché ai processi di progettazione partecipata per la definizione dei processi di riuso e di rigenerazione urbana. Tali concorsi di architettura possono concorrere alla definizione degli indirizzi strategici e delle prescrizioni del PUG circa gli interventi di riuso e di rigenerazione urbana da realizzare negli ambiti che presentano un particolare valore sotto il profilo paesaggistico, ambientale, architettonico, storico, artistico e testimoniale, ovvero nelle aree caratterizzate da una significativa carenza di tali fattori identitari, dalla mancanza di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici o da significative criticità ambientali. In tal caso il privato assume il ruolo di codicisore delle politiche strategiche e non solo soggetto potenziale attuatore di tali politiche. Tali concorsi, poi, possono essere espletati anche per l'elaborazione di progetti urbani attuativi degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana definiti dal PUG<sup>26</sup>.

---

(25) P. URBANI, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Diritto urbanistico*, cit., p. 185.

(26) Sul ruolo della partecipazione nel nuovo modello di piano si veda E. BOSCOLO, *Nuove*

D'altronde, nessun intervento di rigenerazione del tessuto urbano può concepirsi senza l'apporto fattivo della cittadinanza e i programmi di rigenerazione urbana non possono prescindere da studi sui fabbisogni della collettività che possono essere anche frutto delle proposte della stessa cittadinanza. Sarebbe auspicabile sottoporre sistematicamente le operazioni di rigenerazione urbana a forme di dibattito pubblico.

Al riguardo alcune normative prevedono espressamente che i documenti programmatici siano messi a punto con la partecipazione dei cittadini<sup>27</sup>.

Da quanto esposto si può dedurre quale sia l'importanza del ruolo positivo del privato a livello di visione strategica delle politiche di governo del territorio, fermo restando il potere del decisore politico, una volta raccolte le istanze e i suggerimenti della cittadinanza, di individuare gli ambiti operativi e le azioni migliori da intraprendere.

Attraverso la partecipazione della cittadinanza si realizza il principio della sussidiarietà orizzontale che è uno dei principi fondamentali per attuare correttamente nuove politiche di governo del territorio. Il ruolo della cittadinanza è di tale importanza che qualunque progetto di rigenerazione sarebbe destinato a fallire se non si fondasse su una sorta di "patto" con i cittadini, che è molto più della semplice "partecipazione" e della condivisione delle scelte, chiamando direttamente in gioco la corresponsabilità dei singoli e delle formazioni sociali.

In questo senso, è stato rilevato che la partecipazione del cittadino assume la dimensione dell'"ascolto" finalizzata a meglio valutare gli effetti economico-sociali che la scelta urbanistica produce sul territorio<sup>28</sup>.

Se la cittadinanza ha un ruolo determinante nella individuazione dei problemi che causano il degrado del tessuto urbano e tramite le sue proposte alla amministrazione possono essere individuate strategie e azioni concrete per superare le situazioni più problematiche, i priva-

---

*dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 173.

(27) Vedi art. 3 legge regionale Puglia n. 21/2008.

(28) P. URBANI, *Urbanistica solidale*, cit., p. 105. L'ente pubblico deve, infatti, ascoltare le voci degli interessi plurimi e differenziati espressi dalla società rappresentata poiché esso non dispone degli elementi di conoscenza sufficienti per assumere le proprie decisioni.

ti assurgono a protagonisti anche della realizzazione degli interventi di rigenerazione urbana, così come lo sono sempre stati nell'ambito della programmazione complessa.

### *3. La "microrigenerazione": gli interventi di rigenerazione di beni comuni urbani nell'esperienza dei Comuni*

Oltre alla dimensione pianificatoria e strategica della rigenerazione urbana, si riscontrano sia a livello centrale che a livello comunale interventi di rigenerazione scollegati da tale ambito.

A livello statale sono stati approvati nel corso degli anni interventi volti alla riqualificazione delle periferie collocati all'interno di normative volte alla crescita economica del Paese<sup>29</sup>. Tali interventi, però, erano spesso indirizzati alla semplificazione di attività edilizie anziché rivolgersi alla vera rigenerazione delle zone periferiche e degradate. L'approccio di tali normative è stato quello di privilegiare il finanziamento di interventi puntali e spesso eccezionali. Tale ottica non è mutata con l'adozione delle recenti normative a beneficio delle periferie. Si pensi al c.d. "bandi periferie" di cui al d.P.C.M. 25 maggio 2016<sup>30</sup>. Con tale atto, infatti, è stato approvato un bando per il finanziamento straordinario di progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane, dei Comuni capoluogo di Provincia.

È evidente la assenza di visione strategica e programmatica nell'ambito di tali interventi che sono volti a privilegiare una visione "micro" della rigenerazione. Pur ritenendo che l'approccio strategico sia da preferire,

---

(29) Si pensi al Piano nazionale per le città introdotto con il decreto sviluppo di cui al d.l. 13 maggio 2011, n. 70 o al decreto c.d. "Sblocca Italia" di cui alla legge 11 novembre 2014, n. 164.

(30) Atto adottato in esecuzione dell'art. 1, comma 974, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) che ha istituito il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate attraverso la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di *welfare* metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati.

poiché renderebbe gli interventi di rigenerazione coerenti ed armonici con la pianificazione, non si può disconoscere anche l'utilità di tale approccio puntuale che può configurarsi "integrativo" e complementare rispetto all'approccio strategico e può ricoprire un ruolo fondamentale in assenza di una chiara strategia di rigenerazione.

Un altro modo di declinare la dimensione "micro" della rigenerazione urbana si rinviene nella sempre più frequente regolamentazione comunale della disciplina degli interventi di rigenerazione dei beni urbani<sup>31</sup>. In questi casi, rispetto a quanto appena rilevato con riguardo agli interventi statali, viene in rilievo il ruolo fondamentale della cittadinanza nella predisposizione degli interventi di rigenerazione.

Infatti, gli interventi di rigenerazione urbana sono incentrati su forme «di collaborazione dei cittadini con l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, dando in particolare attuazione agli artt. 118, 114 comma 2 e 117 comma 6 Costituzione»<sup>32</sup>.

Molti Comuni ormai si sono dotati di regolamenti di rigenerazione di beni comuni urbani sulla falsariga delle prime esperienze in tale senso che hanno avuto tra le capofila il Comune di Bologna con il «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani» del 2014. Tale disciplina, alla quale si farà riferimento, costituisce l'archetipo per i successivi regolamenti comunali.

Per "spazi pubblici urbani" i regolamenti intendono aree verdi, piazze, strade, marciapiedi e altri spazi pubblici o aperti al pubblico, di proprietà pubblica o assoggettati ad uso pubblico, mentre per "beni pubblici

---

(31) Su tali aspetti si veda G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2017, p. 42 ss.; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, cit., p. 28 ss.; F. GIGLIONI, *La rigenerazione dei beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la funzione di gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, cit., p. 209 ss.; F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI, *op. ult. cit.*, p. 65 ss. Si veda anche il recente rapporto Labsus 2017 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, in *labsus.org*. Tra i primi regolamenti che disciplinano gli interventi di rigenerazione condivisi sui beni comuni si veda quello adottato dal Comune di Bologna il 15 maggio 2014 avente ad oggetto il «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani».

(32) Art. 1 del regolamento del Comune di Bologna.



urbani”, beni materiali, immateriali e digitali, che i cittadini e l’Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo.

Questi spazi e beni possono essere oggetto di interventi di rigenerazione che vengono definiti come «interventi di recupero, trasformazione ed innovazione dei beni comuni, partecipi, tramite metodi di co-progettazione, di processi sociali, economici, tecnologici ed ambientali, ampi e integrati, che complessivamente incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città». Si tratta, quindi, di interventi in cui la partecipazione della cittadinanza attiva viene valorizzata e lo strumento principale per la loro esecuzione è individuato nel “patto di collaborazione”. In particolare, il patto di collaborazione è lo strumento con cui Comune e cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni e l’oggetto di tale patto può variare a seconda della complessità dell’intervento da realizzare (art. 5 regolamento Comune di Bologna)<sup>33</sup>.

Se da un lato i regolamenti sono da apprezzare per la valorizzazione della partecipazione privata alla rigenerazione di spazi pubblici, dall’al-

---

(33) Il citato art. 5 del regolamento di Bologna individua il possibile contenuto del patto di collaborazione: a) gli obiettivi che la collaborazione persegue e le azioni di cura condivisa; b) la durata della collaborazione, le cause di sospensione o di conclusione anticipata della stessa; c) le modalità di azione, il ruolo ed i reciproci impegni dei soggetti coinvolti, i requisiti ed i limiti di intervento; d) le modalità di fruizione collettiva dei beni comuni urbani oggetto del patto; e) le conseguenze di eventuali danni occorsi a persone o cose in occasione o a causa degli interventi di cura e rigenerazione, la necessità e le caratteristiche delle coperture assicurative e l’assunzione di responsabilità del presente regolamento, nonché le misure utili ad eliminare o ridurre le interferenze con altre attività; f) le garanzie a copertura di eventuali danni arrecati al Comune in conseguenza della mancata, parziale o difforme realizzazione degli interventi concordati; g) le forme di sostegno messe a disposizione dal Comune, modulate in relazione al valore aggiunto che la collaborazione è potenzialmente in grado di generare; h) le misure di pubblicità del patto, le modalità di documentazione delle azioni realizzate, di monitoraggio periodico dell’andamento, di rendicontazione delle risorse utilizzate e di misurazione dei risultati prodotti dalla collaborazione fra cittadini e amministrazione; i) l’affiancamento del personale comunale nei confronti dei cittadini, la vigilanza sull’andamento della collaborazione, la gestione delle controversie che possano insorgere durante la collaborazione stessa e l’irrogazione delle sanzioni per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto; l) le cause di esclusione di singoli cittadini per inosservanza del presente regolamento o delle clausole del patto, gli assetti conseguenti alla conclusione della collaborazione, quali la titolarità delle opere realizzate, i diritti riservati agli autori delle opere dell’ingegno, la riconsegna dei beni, e ogni altro effetto rilevante; m) le modalità per l’adeguamento e le modifiche degli interventi concordati.

tro questi pongono problemi di inquadramento giuridico dei patti di collaborazione in quanto a prima vista sembrerebbero non avere una sicura base normativa. Da tali difficoltà di inquadramento derivano, quindi, problemi di individuazione del corretto regime giuridico da applicare a tali modelli di collaborazione. Più in particolare, occorre chiarire se tali patti di collaborazione rientrino nella categoria degli accordi *ex art. 11* della legge 241/1990, ovvero se si possano ricondurre a forme contrattuali di partenariato pubblico privato. Secondo parte della dottrina i patti di collaborazione rientrerebbero nella categoria generale degli accordi fra pubblica amministrazione e privati *ex art. 11* della legge 241/1990, in quanto il patto ha a oggetto il perseguimento di interessi pubblici e nella fruizione collettiva degli spazi e dei beni interessati; tale destinazione funzionale non sarebbe nella disponibilità delle parti se non nella fase iniziale di codeterminazione dell'azione condivisa<sup>34</sup>. Il patto di collaborazione, quindi, concluderebbe un procedimento amministrativo, disciplinato dai regolamenti comunali. Si tratterebbe di un accordo atipico rientrante nella categoria dell'urbanistica consensuale. Sul punto occorre rilevare, però, che la natura pubblicistica di accordo può destare qualche perplessità alla luce della considerazione che i patti di collaborazione disciplinati dai regolamenti comunali hanno un preciso aggancio normativo nel Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016). Infatti, il Codice disciplina gli istituti dell'intervento in sussidiarietà e del baratto amministrativo che hanno il medesimo oggetto dei patti di collaborazione (artt. 189 e 190)<sup>35</sup>. Questi istituti, peraltro non del tutto innovativi in quanto già previsti nel nostro ordinamento<sup>36</sup>, riguardano interventi in aree riservate al verde pubblico urbano, immobili di origine rurale riservati ad attività collettive sociali e culturali di quartiere (art. 189) o interventi di pulizia, manutenzione, abbellimento di aree

---

(34) F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali*, cit., p. 221.

(35) Per un commento alle norme citate si veda L. PARDI, *Interventi in sussidiarietà orizzontale*, in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, vol. II, 2017, p. 2215; M. RENNA, V.M. SESSA, *Baratto amministrativo*, *ivi*, p. 2226.

(36) Gli interventi in sussidiarietà, infatti, sono previsti dalla legge 14 gennaio 2013, n. 10, Norme per lo sviluppo degli spazi verdi urbani, (art. 4, comma 4), mentre il baratto amministrativo è disciplinato dall'art. 24 della legge 11 novembre 2014, n. 164 (c.d. Sblocca Italia).

verdi, piazze, strade compresa la loro valorizzazione mediante iniziative culturali di vario genere, interventi di decoro urbano, recupero e riutilizzo con finalità di interesse generale di aree e beni immobili inutilizzati. E tali interventi, che riguardano certamente beni comuni urbani così come definiti dai regolamenti comunali, devono essere svolti su iniziativa e da parte di cittadini, singoli o associati. I cittadini che eseguono gli interventi sui beni comuni urbani possono avere come contropartita detrazioni fiscali in relazione alle spese sostenute per la realizzazione degli interventi (art. 189), riduzioni o esenzioni di tributi corrispondenti al tipo di attività svolta dal cittadino o dall'associazione (art. 190). Si tratta, quindi, di istituti che contengono tutti gli elementi della fattispecie specificata nei regolamenti comunali e che possiedono una chiara natura negoziale difficilmente assimilabile a quella degli accordi pubblicistici laddove viene in rilievo sempre una manifestazione del potere pubblico, sia pure in forma consensuale e in luogo del provvedimento amministrativo. La stessa norma di cui all'art. 190 conferma tale impostazione affermando che queste fattispecie sono inquadrabili fra i "contratti di partenariato sociale". La circostanza che si tratti di attività negoziale e non pubblicistica implica, inoltre, che le amministrazioni dovranno tener conto della necessità di predisporre adeguate procedure a evidenza pubblica per l'individuazione dei progetti e dei soggetti più idonei per la loro esecuzione.

Il fatto che tali istituti, pur essendo inseriti nell'ambito della disciplina organica e generale del partenariato pubblico-privato, se ne discostano notevolmente, non dovrebbe indurre a sconfessarne la natura negoziale. Il Codice di contratti, infatti, nel disciplinare, per la prima volta, la nuova categoria negoziale del partenariato pubblico-privato, sembra averlo suddiviso in due sottocategorie: quella del partenariato contrattuale "economico" e quella del partenariato contrattuale di carattere "sociale".

Nel primo caso vengono in rilievo contratti in cui lo scopo principale è la gestione economica dell'intervento pubblico da parte di operatori economici; nel secondo caso, invece, la gestione dell'intervento può anche non essere effettuata da operatori economici in ipotesi in cui la controprestazione economica può non avere un rilievo secondario. Si deve, però, osservare che questi due schemi si possono anche integrare

fra loro: si pensi a sponsorizzazioni di interventi pubblici di rigenerazione urbana da parte di cittadini associati anche con operatori economici. È, peraltro, evidente che sia il partenariato economico sia quello sociale, di cui sono espressione i patti di collaborazione, hanno una indiscutibile matrice comune ossia il principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost.

#### *4. Dalla rigenerazione urbana a quella dei territori*

Nell'ottica della rigenerazione, secondo gli obiettivi sopra menzionati si pone anche una recente disposizione normativa che riguarda i piccoli Comuni. Infatti, con la legge 8 ottobre 2017, n. 158 che reca «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni» si è disciplinata quella che potrebbe definirsi la “rigenerazione dei territori”. Con la citata disposizione legislativa la rigenerazione acquista una nuova dimensione: si passa, infatti, da una dimensione urbana a una dimensione più contenuta, ossia quella dei piccoli borghi in cui il fenomeno del degrado coincide in larga parte con quello dello spopolamento. Lo scopo della rigenerazione in questo caso, quindi, è quello di favorire l'insediamento in queste realtà territoriali nonché di incentivarne l'afflusso turistico attraverso misure di miglioramento della qualità dei servizi e della qualità della vita.

Così come la normativa riguardante i contesti urbani, anche nel caso dei piccoli Comuni vi è una caratterizzazione della disciplina volta alla tutela territoriale e ambientale. Infatti, la legge riconosce che l'insediamento nei piccoli Comuni costituisce anche una risorsa a presidio del territorio, soprattutto per le attività di contrasto del dissesto idrogeologico e per le attività di piccola e diffusa manutenzione e tutela dei beni comuni.

Sul tema della rigenerazione dei piccoli Comuni in una prospettiva di sviluppo territoriale si innesta anche quello delle aree interne del nostro Paese, recentemente oggetto di una crescente attenzione sfociata nella predisposizione di una apposita Strategia nazionale (SNAI), ora gestita dal Dipartimento per la coesione territoriale e dalla Agenzia nazionale per la coesione territoriale<sup>37</sup>.

---

(37) Il documento SNAI è rinvenibile in [www.agenziacoesione.gov](http://www.agenziacoesione.gov).

Le aree interne consistono in luoghi spesso marginalizzati dai processi di urbanizzazione e industrializzazione che hanno caratterizzato lo sviluppo economico del nostro Paese dal primo dopoguerra<sup>38</sup>. Si tratta di quei luoghi caratterizzati dall'abbandono che costituiscono le "terre d'osso" lontane dalla "polpa" rappresentata dai territori di sviluppo economico e sociale<sup>39</sup>. Si tratta di quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ma nel contempo ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, si tratta, infatti, di una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni. Una parte rilevante delle aree interne ha subito gradualmente, dal secondo dopoguerra, un processo di marginalizzazione segnato dal calo della popolazione; dalla riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio; dall'offerta locale calante di servizi pubblici e privati; costi sociali per l'intera Nazione, quali il dissesto idrogeologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico.

La nuova politica relativa alle aree interne si propone di superare le precedenti logiche dell'assistenzialismo per individuare nuove linee di sviluppo di questi territori a partire dal riassetto istituzionale, al pagamento dei servizi ecosistemici, alla sostenibilità ambientale, allo sviluppo dei servizi essenziali come trasporti, scuole, presidi sanitari. Il punto qualificante della Strategia delle aree interne è proprio quello di essere nazionale e, quindi, quella che si potrebbe definire la rigenerazione territoriale acquista inevitabilmente una dimensione strategica. Se l'impulso viene dall'alto, però, le comunità locali dovranno essere capaci, valorizzando la loro progettualità, di individuare gli interventi più idonei in considerazione delle loro specificità. Tale Strategia utilizza la leva finanziaria e la programmazione dei fondi comunitari disponibili per tutte le Regioni del Paese, combinati con la previsione di apposite risorse a li-

---

(38) M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree Interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

(39) M. ROSSI DORIA, *Dieci anni di politica agraria*, Bari, 1958.

vello nazionale. Attraverso tali mezzi si vuole raggiungere l'obiettivo di migliorare la vita delle persone attraverso crescita e inclusione sociale e rendere le aree interne maggiormente attrattive e competitive implementando uno sviluppo sostenibile del territorio e valorizzando i beni e servizi ambientali.

Le aree di intervento della Strategia per una valorizzazione delle aree interne sono: la tutela del territorio, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, i sistemi agro-alimentari, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato. Ma tali obiettivi non si potranno raggiungere se non si affiancherà ad essi l'adeguamento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità<sup>40</sup>. Infatti, la scarsa accessibilità ai servizi di base, oggi considerati in Europa servizi che identificano il diritto di cittadinanza, riduce grandemente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti.

Questi problemi sono direttamente collegati al tema dello spopolamento, che ne è al contempo conseguenza e causa, poiché in epoca di contenimento della spesa pubblica, l'offerta di servizi pubblici è spesso modulata sul dato numerico degli utenti di riferimento.

Per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Strategia nazionale sulle aree interne è essenziale lo sviluppo razionale ed efficiente dei servizi nelle aree a c.d. domanda debole. Nella sostanza occorre creare adeguati strumenti per superare l'inevitabile fossato che rende non appetibile l'area interna. L'attenzione delle politiche di sviluppo delle reti di servizi in generale deve essere rivolta non solo alle grandi reti ma anche a quelle che si possono definire le microreti per evitare che la perifericità delle aree interne si tramuti in assoluta marginalità.

Tale tema può essere declinato con riferimento a tutte le categorie di servizi che gli enti pubblici devono assicurare sul territorio: infrastrutture, trasporti, energia, digitalizzazione, servizi socio-sanitari, servizi giudiziari, scuola e offerta di istruzione.

---

(40) Sul punto si permette di rinviare a L. CORAZZA, R. DIPACE, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PAZZAGLI (a cura di), *Aree Interne*, cit., p. 81 ss.

La citata legge sui piccoli Comuni rappresenta in questo senso un significativo tassello della Strategia di rigenerazione dei territori. Questa, infatti, tra gli strumenti per raggiungere gli obiettivi citati prevede la creazione di centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, nonché per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale. La normativa individua le finalità che dovranno avere i progetti presentati dai Comuni per la valorizzazione dei territori. Tra questi si prevede che i progetti possano favorire il coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati; il miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale; la valorizzazione delle filiere locali della *green economy*; il miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento; impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

Sono, inoltre, previste norme riguardanti specificamente la riqualificazione dei centri storici attraverso interventi integrati pubblici e privati finalizzati alla riqualificazione urbana, nel rispetto delle tipologie costruttive e delle strutture originarie, attraverso gli strumenti a tale fine previsti dalla vigente normativa statale e regionale in materia.

La visione strategica degli interventi di rigenerazione dei piccoli Comuni è assicurata dalla previsione normativa di «Piano nazionale per la riqualificazione dei piccoli Comuni» (art. 3, comma 2) che definisce le modalità per la presentazione dei progetti da parte delle amministrazioni comunali, nonché quelle per la selezione, attraverso bandi pubblici, dei progetti medesimi da parte della Presidenza del Consiglio<sup>41</sup>.

---

(41) Occorre rilevare che i criteri individuati dalla legge per il finanziamento dei progetti sono in alcune parti consonanti con le finalità degli interventi di rigenerazione in quanto tendono al superamento delle situazioni di degrado e al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Si tratta, infatti di: capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico attraverso il concorso degli investimenti privati; miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e mediante l'applicazione di protocolli internazionali di qualità ambientale; valorizzazione delle filiere locali della *green economy*; miglioramento della qualità di vita della popolazione, nonché del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento; impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.

I progetti selezionati usufruiranno dei finanziamenti derivanti dall'istituto Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni.

Come è possibile rilevare anche nel caso del piano sui piccoli Comuni, così come nel caso della SNAI, la visione strategica a livello centrale funge da stimolo per l'attivazione di iniziative da parte dei piccoli Comuni facenti parte di territori disagiati.

### *5. Considerazioni conclusive*

Dalla analisi dei vari interventi di rigenerazione emerge comunque un tema sullo sfondo di carattere generale che è quello del territorio come risorsa per lo sviluppo delle comunità urbane e di quelle collocate in aree spopolate e interne del nostro Paese.

Occorre, quindi, intendere il territorio come risorsa strategica per lo sviluppo, tanto più preziosa in quanto portatrice di specificità, di qualità e di differenze, tutti valori sempre più apprezzati e ricercati dall'economia e dalla cultura della nostra epoca<sup>42</sup>.

La dimensione locale dello sviluppo del territorio porta a riflettere su un punto che è decisivo anche nella prospettiva della rigenerazione sia delle aree interne sia delle aree urbane ossia quello dei mutamenti dei modelli di sviluppo che devono necessariamente differenziarsi rispetto a quanto è accaduto dal dopoguerra sino a oggi e che si caratterizzano per essere legati essenzialmente alla concentrazione della popolazione in poche aree urbane causando fenomeni di ipertrofica urbanizzazione.

Ciò anche perché l'evoluzione tecnologica, la rete globale, la società della conoscenza stanno rendendo sempre meno indispensabile la stabilizzazione presso i grandi agglomerati urbani agevolando, al contrario, le possibilità di fornire servizi e prestazioni lavorative al di fuori dei tradizionali luoghi di lavoro (sul punto saranno di sicuro rilievo le innovazioni in materia di lavoro "agile" o *smart working*). Nell'economia contemporanea fattori quali la qualità, la flessibilità e l'innovazione acquisteranno un valore sempre più significativo accanto a quelli dei costi

---

(42) A. CLEMENTI, *Territorio. Una risorsa per lo sviluppo*, in *Treccani.it*, 2010.



che un'impresa deve assumersi. Questo comporta conseguenze sia sugli insediamenti urbani che dovranno ridisegnarsi avendo di mira il tema della qualità sia per i territori fino a questo momento abbandonati che hanno una importante occasione di sviluppo. Il tendenziale primato dei flussi sui luoghi può comportare, quindi, l'emergere di nuove forme di spazialità nella società e nell'economia contemporanee<sup>43</sup>.

Questo non significa che i luoghi tradizionali della produzione e del consumo stiano necessariamente entrando in crisi, ma certamente accanto a questi luoghi che hanno caratterizzato le rivoluzioni industriali a cavallo del secolo scorso, la prospettiva è quella dell'affiancarsi di una nuova territorialità in corrispondenza con il formarsi di una diversa struttura sociale – la *network society* – che genera legami innovativi di appartenenza immateriale e che al tempo stesso permette di sperimentare un'inusitata condizione di libertà individuale<sup>44</sup>.

Tale profondo mutamento in atto può e, anzi, deve comportare un mutamento delle politiche pubbliche in relazione allo sviluppo urbano e locale. La strada forse non è più quella di redistribuire le poche risorse con l'obiettivo di garantire l'omogeneità delle condizioni, riducendo i divari tra aree forti e aree svantaggiate, le nuove politiche sono volte soprattutto a esaltare le potenzialità specifiche dei territori urbani e locali. Se produttività bloccata e crescente esclusione sociale e l'abbandono di aree sempre più cospicue del nostro territorio sono i punti di debolezza della società italiana, è con la rigenerazione dei centri urbani e, più in generale, dei territori che si riuscirà a costruire una strategia di rilancio dello sviluppo attraverso un insieme coordinato di misure strategiche ed interventi puntuali, anche provenienti dalle comunità locali. Un'ultima osservazione rinvia all'approccio del giurista in tale settore. Lo studio della complessa tematica della rigenerazione dei territori impone al giurista un approccio non più esclusivamente legato alla analisi

---

(43) A. CLEMENTI, *op. ult. cit.* Del resto, come osserva Enzo Rullani, «il territorio non è sparito per caso: al suo posto l'economia dell'Ottocento ha messo il mercato e quella del Novecento il potere dell'organizzazione fordista. Se stiamo riscoprendo oggi il territorio, è perché mercato e organizzazione non bastano più per governare la complessità con cui abbiamo a che fare» (in *La città infinita*, 2004, p. 92).

(44) Z. BAUMAN, *Liquid modernity*, Cambridge, Polity Press, 2000; M. CASTELLS, *La città delle reti*, Milano, Marsilio, 2003.

e allo studio delle sole funzioni di pianificazione e di programmazione. Di sicuro rilievo è la nozione di “governo del territorio” che, come è noto, ricomprende la nozione di urbanistica e indica tutti gli interventi di programmazione e di pianificazione per organizzare e attrezzare il territorio in funzione dello sviluppo non solo economico ma anche civile di una comunità<sup>45</sup>. Ma, per affrontare il tema territorio come risorsa, al giurista si impone anche di sconfinare in differenti ambiti culturali come quelli delle altre scienze sociali da quelle più familiari come l’economia o le scienze del territorio intese come l’ingegneria e l’architettura, fino a quelle con le quali i giuristi dialogano meno frequentemente, come la geografia, la sociologia, la demografia, le scienze agrarie e l’ecologia. Solo attraverso un approccio multidisciplinare è possibile comprendere appieno in che cosa possa consistere effettivamente il valore aggiunto che la rigenerazione può costituire per lo sviluppo del nostro Paese.

---

(45) S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Bari, Laterza, 2010, p. 26.